

# VU Research Portal

## Regie en vertegenwoordiging PGB

Blankman, C.

2017

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

Blankman, C. (2017). *Regie en vertegenwoordiging PGB*. Qconsultzorg.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)



# Regie en vertegenwoordiging bij pgb-beheer

*Rapport*

Oudlaan 4  
3515 GA Utrecht

Postbus 9696  
3506 GR Utrecht

T 088 102 09 10  
E [samenwerken@qconsultzorg.nl](mailto:samenwerken@qconsultzorg.nl)  
I [www.qconsultzorg.nl](http://www.qconsultzorg.nl)

Onderdeel van CQT Zorg & Gezondheid

# **Regie en vertegenwoordiging bij pgb-beheer**

## *Rapport*

### **Colofon**

Auteurs Q-Consult Zorg: Ernie van Dooren, Sanne Lubbers, Iris Koopmans, Henrike Berghuis

Datum: 19 december 2017

Opdrachtgever: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

## **Managementsamenvatting**

Het persoonsgebonden budget (pgb) is voor veel mensen een middel om de regie over hun leven te houden. Met het budget kunnen cliënten zelf de zorg inkopen die zij nodig hebben. Daarmee is het pgb een belangrijk instrument om goede, vaak op zware en speciale zorgvraag toegespitste, zorg te kunnen krijgen. Echter, het pgb gaat gepaard met taken en verplichtingen, die niet alle budgethouders zelf kunnen uitvoeren. Daarom hebben ze de mogelijkheid zich, al dan niet verplicht, te laten vertegenwoordigen of ondersteuning vanuit het eigen netwerk in te zetten bij het beheer van het pgb.

In alle wettelijke domeinen zijn er vanuit de praktijk signalen over knelpunten op het vlak van het beheer van het pgb, zowel in situaties met vertegenwoordiging als bij eigen beheer. Deze signalen betreffen bijvoorbeeld de complexiteit van de vormen van vertegenwoordiging en verschillende eisen die hierin worden gesteld. Dit onderzoek naar regie en vertegenwoordiging bij pgb-beheer biedt inzicht op deze en andere knelpunten en reikt oplossingen aan.

### **Doelstelling**

Het doel van het huidige onderzoek is tweeledig, namelijk:

- Het verkrijgen van meer inzicht in hoe vertegenwoordiging en ondersteuning bij pgb-beheer er nu uit ziet;
- Het creëren van toekomstperspectief voor een pgb waarbij het beheer van het budget en de organisatie van zorg op orde is.

### **Methodologie**

De onderzoek aanpak bestaat uit drie stappen. Stap 1 is het inventariseren van de huidige situatie. De inventarisatie betreft data-verzameling via een deskresearch en twee enquêtes: onder budgethouders/vertegenwoordigers om de huidige situatie te inventariseren en onder verstrekkers om de uitkomsten van de eerste enquête aan te vullen en te valideren. De uitkomsten van de data-verzameling zijn opgenomen in een tussenrapportage die is geverifieerd met betrokken partijen. De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn representatief voor de Wlz. Voor de Wmo, Jeugdwet en de Zvw is de respons niet voldoende om te spreken van een representativiteit. Voor deze wetten gaat het voor de beschrijving van de huidige situatie om een 'beeld'.

Stap 2 is het uitvoeren van een normatief onderzoek en op basis hiervan opstellen van een advies voor het toekomstperspectief. In deze stap zijn een aantal verdiepingssessies georganiseerd met budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers. Op basis hiervan zijn knelpunten en oplossingen beschreven in een tussenrapportage. Vervolgens zijn op basis hiervan een drietal toekomstscenario's aan de rapportage toegevoegd. Deze tussenrapportage is besproken en geverifieerd met betrokken partijen.

Stap 3 is het beschrijven van de vervolgstappen om het advies te implementeren. Zowel de knelpunten en oplossingen als de scenario's zijn beoordeeld door een zeer diverse groep betrokkenen waaronder juristen en uitvoeringsexperts. De scenario's zijn beoordeeld op: de administratieve consequenties van het scenario, financiële consequenties en de invoeringstermijn. Voor elk scenario is aangegeven of er aanpassing van wet- en regelgeving nodig is.

### **Inventarisatie huidige situatie**

Voor veel mensen is het pgb een instrument om de regie over hun leven te houden. In theorie zou iedereen die een pgb beheert pgb-vaardig moeten zijn. Wie het pgb beheert (de budgethouder zelf of iemand anders) zou niet uit moeten maken. De eisen die gesteld worden aan het beheer van het pgb zijn niet afhankelijk van de persoon die het pgb beheert. In praktijk echter is er geen duidelijk kader van taken, kennis en vaardigheden waaraan pgb-vaardigheid afgemeten kan worden.

Uit de enquête onder budgethouders blijkt dat ongeveer 17% van de respondenten het pgb in de praktijk zelf beheert. Dit houdt in dat meer dan 80% van de respondenten ondersteuning krijgt in de vorm van één of meerdere vertegenwoordigers en/of hulp. En er zijn verschillen per wet. Over het algemeen kan worden gesteld dat de wetten waarin in meerdere mate regie verondersteld mag worden, het pgb vaker door de budgethouder zelf wordt beheerd.

Wie de budgethouder bij het beheer van het pgb mag bijstaan, verschilt per wet. In praktijk bestaan er veel verschillende constructies zoals constructies waarbij meerdere vertegenwoordigers/hulpen betrokken zijn en constructies waarbij één persoon meerdere rollen tegelijkertijd vervult. De taken waarbij vertegenwoordigers en hulpen de budgethouders in praktijk ondersteunen variëren en verhouden zich niet altijd tot de taken waarvoor met in theorie verantwoordelijk is. Bijna alle budgethouders die (een deel) van het pgb-beheer uit handen geven, krijgen ook ondersteuning bij de aanvraag van het pgb.

Uit de enquête blijkt dat bij 65% van de budgethouders die het pgb niet zelf beheren er sprake is van één vertegenwoordiger. In de meeste gevallen is dit een ouder of voogd. Wanneer in wordt gezoomd op de data, valt op dat er een zeer grote pluriformiteit aan combinaties van vertegenwoordigingsvormen en hulpen is: uit de enquête volgen bijna 150 verschillende combinaties. Bij elk type vertegenwoordiging is familie de meest voorkomende relatie.

De redenen voor budgethouders om hulp in te schakelen bij het beheer van het pgb zijn onder meer de kwetsbaarheid van de budgethouder vanwege een beperking, bescherming tegen fraude door derden, vanwege problemen met de Nederlandse taal of met lezen en schrijven en in algemene zin vanwege de complexiteit van het beheer. Uit de enquête blijkt dat bijna de helft van de respondenten die het pgb niet zelf beheren, hiervoor kiezen uit eigen beweging.

### **Knelpunten**

Uit het onderzoek blijkt dat het grootste knelpunt de complexiteit van het pgb-systeem als geheel is. Naast dit hoofdknelpunt zijn deelknelpunten vastgesteld op drie terreinen van het pgb-beheer: 1) kennis en vaardigheden, 2) de kaders en 3) de rolverdeling en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid. Deze knelpunten komen voor bij pgb-beheer in alle wetten. Belangrijkste verschil tussen de wetten zit in de wettelijke verankering van 'gewaarborgde hulp' in de Wlz.

De mate waarin budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers deze knelpunten ervaren verschilt. Taken, kennis en vaardigheden zijn voor alle stakeholders van belang. Kaders voor uitvoering en toetsing van pgb-beheer zijn voornamelijk van belang voor verstrekkers. Onduidelijkheid in rolverdeling en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid bij pgb-beheer speelt vooral voor budgethouders en vertegenwoordigers maar is ook voor verstrekkers een belangrijk aandachtspunt.

## Oplossingen

Om de complexiteit van het pgb systeem te verminderen is uniformering van regelgeving, uitvoering, beheer en vertegenwoordiging noodzakelijk. Er is kennis bij alle betrokkenen nodig over wat het beheer van het pgb behelst. Deze kennis moet men op kunnen doen middels toegankelijke informatie, die tevens kaderstelling biedt voor pgb-beheer. Budgethouders en vertegenwoordigers moeten vervolgens hun eigen pgb-vaardigheid kunnen toetsen. Een overweging is om een systeem van certificering in te voeren om deze toetsing te reguleren en te borgen dat die aan kwaliteitseisen voldoet.

De behoefte aan kaders kan worden gevuld door in de Wlz een (uniform) kader voor gewaarborgde hulp in te stellen, met open normen die ruimte laten voor de discretionaire bevoegdheid van zorgkantoren. Dit kader de basis vormen voor de inzet van ondersteuning bij pgb-beheer vanuit de sociale omgeving bij Jeugdwet, Wmo en Zvw.

Om de onduidelijkheid in rolverdeling en aansprakelijkheid het hoofd te bieden zijn drie oplossingen mogelijk: 1) het opstellen van een handreiking voor samenwerking waarin de *rolverdeling* tussen hulpen en vertegenwoordigers van een cliënt worden vastgelegd, 2) het creëren van de mogelijkheid om af te wijken van de verplichting van een gewaarborgde hulp in de Wlz in specifieke situaties waarbij dit leidt tot onduidelijkheden in de rolverdeling en 3) het verleggen van de aansprakelijkheid van jegens de verstrekker in geval van fouten bij het pgb-beheer (in geval van vertegenwoordiging en in geval van gewaarborgde hulp) van de budgethouder naar diegene die het pgb daadwerkelijk beheert.

## Scenario's

Op basis van de analyse van de huidige situatie, knelpunten en oplossingen zijn drie toekomstscenario's mogelijk. Het zijn hypothetische denkkaders. Geen van de drie scenario's zijn op dit moment werkelijkheid.

Scenario 1 is Maximale bescherming. Dit scenario sluit aan bij het beleidsuitgangspunt van bescherming van de pgb-houder. Het pgb is in dit scenario in alle zorgwetten verankerd, de kaders zijn helder en vooraf vastgelegd, de uitvoering verloopt conform deze kaders en wordt getoetst. Omdat dit scenario uitgaat van een hoge mate van uniformiteit biedt het ook een mogelijkheid tot reductie van complexiteit.

Scenario 2 is Maximaal maatwerk. Dit scenario sluit aan bij het beleidsuitgangspunt van maatwerk waarbij de grootst mogelijke beleidsvrijheid wordt behaald. De gedachte is dat de variatie in beheer van het pgb in praktijk zo gevarieerd is dat elke vorm van vastlegging van kaders afbreuk doet aan de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk voor de cliënt.

Scenario 3 is Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan. De kwetsbaarheid van de doelgroepen in ogenschouw nemende, wordt – waar mogelijk – ruimte geboden voor maatwerk. Er is sprake van geclausuleerde vrijheid, een kader met open normen.

De scenario's zijn beoordeeld op: 1) de administratieve consequenties van het scenario, 2) financiële consequenties en 3) de invoeringstermijn. Voor elk scenario is aangegeven of er aanpassing van wet- en regelgeving nodig is. Scenario 1 heeft ten opzichte van de huidige situatie de grootste administratieve en financiële consequenties. Daarnaast kent dit scenario in verband met de benodigde aanpassingen in wet- en regelgeving de langste invoeringstermijn. In scenario 3 zijn de uitvoeringsconsequenties ten opzichte

van de huidige situaties het kleinst. De invoeringstermijn voor dit scenario wordt geschat op maximaal 1 jaar.

### **Advies**

Betrokken partijen hebben in de expertsessies aangegeven dat de toekomstscenario's als denkkader zinvol zijn, maar dat zij invoering van één van de scenario's in de volle breedte niet wenselijk en haalbaar achten. Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe complex het beheer van een pgb is en waar knelpunten worden ervaren. Daarnaast is er een grote verscheidenheid aan budgethouders qua zelfredzaamheid, omstandigheden en kwetsbaarheid.

Om op de lange termijn te komen tot een adequate oplossing lijkt een systeemaanpassing noodzakelijk. Hiervoor is het van belang om allereerst een visie op te stellen over pgb-beheer, waarna vervolgens meer verstrekkende oplossingen kunnen worden doorgevoerd. De scenario's kunnen hiervoor handvatten bieden. Verschillende stakeholders zien in de drie opgestelde scenario's elementen die zij onderschrijven. Tegelijkertijd geven zij aan niet één te scenario te zien waarin alle voor hen belangrijke elementen zijn vertegenwoordigd. Wanneer expliciet naar een voorkeursscenario wordt gevraagd, geven betrokkenen aan te neigen naar een combinatie van scenario's 1 "Maximale bescherming" en 3 "Bescherming waar nodig en maatwerk waar kan".

Voor de korte termijn kunnen oplossingen worden doorgevoerd waarvan de uitvoeringsconsequenties beperkt zijn en waarvoor breed draagvlak is. Taken, kennis en vaardigheden zijn voor alle drie de stakeholders van belang. Ten behoeven van cliënten zou met name geïnvesteerd moeten worden in het versterken van kennis. Daarnaast is het wenselijk om kwaliteitseisen te stellen aan vertegenwoordigers. Kaders voor uitvoering en toetsing van pgb-beheer spelen voornamelijk voor verstrekkers. Wet- en regelgeving moet ruimte bieden om eisen te stellen aan pgb-beheer. Specifiek voor gemeenten is van belang dat regelgeving ruimte biedt om doelgroepen uit te sluiten van pgb-beheer. Zorgkantoren streven naar wettelijke verankering van de verantwoordelijkheden van de gewaarborgde hulp<sup>1</sup>. Zorgverzekeraars gaat het er om in wet- en regelgeving ruimte te creëren om eisen te stellen aan vertegenwoordigers en hierover informatie te mogen vastleggen.

Onduidelijkheid in rolverdeling en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid bij pgb-beheer speelt vooral voor budgethouders en vertegenwoordigers, maar wordt ook onder verstrekkers als belangrijk knelpunt ervaren waarvoor men graag een oplossing ziet. De mogelijkheid die hiervoor verkend zou kunnen worden is het verleggen van de aansprakelijkheid van de budgethouder naar de budgetbeheerder. Hiervoor is aanpassing van wet- en regelgeving nodig.

Om te starten zijn 3 concrete acties geformuleerd waarmee betrokken partijen aan de slag kunnen. Als handreiking voor budgethouders is een infographic pgb-beheer gemaakt. Deze is te vinden in Bijlage XIV - Infographic.

---

<sup>1</sup> Vooruitlopend op besluitvorming door het Ministerie van VWS hebben zorgkantoren tot nu toe op eigen wijze invulling gegeven aan eisen, de rol (verantwoordelijkheden) en taken van de gewaarborgde hulp. Hiertoe hebben zorgkantoren met elkaar een notitie opgesteld met afspraken die zorgkantoren graag in wet- en regelgeving verankerd zien.



## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| Managementsamenvatting   | 3  |
| Inhoudsopgave  | 7  |
| 1. Inleiding   | 8  |
| 1.1 Probleemstelling   | 8  |
| 1.2 Doelstelling onderzoek   | 9  |
| 1.3 Kaders onderzoek   | 9  |
| 1.4 Leeswijzer   | 10 |
| 1.5 Woordenlijst   | 11 |
| 2. Inventarisatie huidige situatie                                       | 13 |
| 2.1 Wie kan het pgb zelf beheren?  | 14 |
| 2.2 Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer                         | 16 |
| 2.3 Wie ondersteunen er bij pgb-beheer?                                  | 17 |
| 2.4 Wie beheert het pgb zelf?  | 24 |
| 2.5 Waarom laat men zich vertegenwoordigen/helpen bij pgb-beheer?        | 25 |
| 2.6 Door wie?  | 26 |
| 2.7 Wat is de relatie met de budgethouder?                               | 31 |
| 2.8 Is de gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger bekend bij de verstrekker? | 31 |
| 2.9 Budgethouders en gewaarborgde hulp/vertegenwoordiging                | 31 |
| 2.10 Hoe vindt toetsing op pgb-beheer door verstrekkers plaats?          | 34 |
| 3. Knelpunten en oplossingen in de huidige situatie                      | 38 |
| 3.1 Complexiteit van het pgb-systeem                                     | 39 |
| 3.2 Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer zijn onduidelijk        | 41 |
| 3.3 Kaders voor pgb-beheer ontbreken of zijn onduidelijk                 | 45 |
| 3.4 Onduidelijkheid in rolverdeling en aansprakelijkheid bij pgb-beheer  | 48 |
| 4. Lessen uit andere sectoren  | 53 |
| 4.1 Lessen uit de hypotheekadviesmarkt                                   | 53 |
| 4.2 Lessen uit de Medische Kind Zorg                                     | 55 |
| 5. Scenario's voor de toekomst   | 57 |
| 5.1 Huidige situatie   | 61 |
| 5.2 Scenario 1: Maximale bescherming                                     | 62 |
| 5.3 Scenario 2: Maximaal maatwerk  | 66 |
| 5.4 Scenario 3: Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan                | 68 |
| 5.5 Uitvoeringsconsequenties en vervolgstappen per scenario              | 71 |
| 6. Advies  | 77 |
| Bijlagen   | 82 |



## 1. Inleiding

Voor veel mensen is het persoonsgebonden budget (pgb) een instrument om de regie over hun leven te houden. Met het budget kunnen cliënten in de Wet Maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo), de Jeugdwet, de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw) zelf de zorg inkopen die zij nodig hebben. Daarmee is het pgb een belangrijk instrument om goede, vaak op zware en speciale zorgvraag toegespitste, zorg te kunnen krijgen.

De redenen waarom mensen kiezen voor een pgb zijn uiteenlopend. Zo blijkt uit onderzoek van de NZa<sup>2</sup> dat 80% van de budgethouders in de Wlz kiest voor een pgb omdat de zorg die zij wensen niet in natura kan worden geleverd. Voor 20% is het een reden om pgb aan te vragen omdat zij zorg nodig hebben op onregelmatige tijden en locaties en reguliere aanbieders deze zorg niet kunnen leveren.

De inzet van pgb is niet vrijblijvend. Het pgb gaat gepaard met taken en verplichtingen, zoals het maken van zorginhoudelijke beslissingen en werkgeverstaken. Niet alle cliënten zijn in staat deze taken zelf uit te voeren en hebben daarom de mogelijkheid zich, al dan niet verplicht, te laten vertegenwoordigen. Naast (al dan niet verplichte) vertegenwoordiging kunnen cliënten ondersteuning vanuit het eigen netwerk inzetten bij het beheer van het pgb.

### 1.1 Probleemstelling

Het pgb is essentieel onderdeel van het Nederlandse zorgstelsel. Het is verankerd in de Jeugdwet, de Wmo, de Wlz en de Zvw. Het pgb als instrument draagt bij aan de toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid van de zorg. Het heeft geleid tot een meer gevarieerd zorgaanbod en passende zorg. De tarieven van pgb liggen lager dan zorg in natura. Dilemma bij het pgb is dat het pgb cliënten aan de ene kant de mogelijkheid geeft tot het voeren van eigen regie. Aan de andere kant zijn voor het pgb-beheer ook regie en vaardigheden nodig waarover niet elke budgethouder in voldoende mate beschikt.

In alle wettelijke domeinen zijn er vanuit de praktijk signalen over knelpunten op het vlak van het beheer van het pgb, zowel in situaties met vertegenwoordiging als bij eigen beheer. Cliënten, vertegenwoordigers en verstrekkers ervaren het pgb landschap als onnodig complex. Uit een rapport van Zorgverzekeraars Nederland<sup>3</sup> blijkt bij het afleggen van huisbezoeken in de Wlz dat 6% van de budgethouders in deze wet zelf het beheer van het budget en de organisatie van zorg doet. Over de Wmo, de Jeugdwet en de Zvw zijn geen cijfers bekend.

In de uitvoering worden, onder meer in het overleg ketenregie<sup>4</sup>, werkafspraken geformuleerd over het beoordelen van vertegenwoordigers door de verstrekker alsmede hoe om te gaan met vertegenwoordiging in het trekkingsrecht/pgb 2.0.

Om zicht te krijgen op de praktijk van het pgb-beheer, de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen voor de toekomst is vanuit het ministerie van VWS opdracht gegeven voor onderzoek naar regie en vertegenwoordiging bij pgb-beheer.

---

<sup>2</sup> Kamerbrief Waardig leven met zorg

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/02/26/kamerbrief-over-waardig-leven-met-zorg/kamerbrief-over-waardig-leven-met-zorg-1.pdf>

<sup>3</sup> Vektis (2016). Rapport huisbezoeken Pgb- Wlz 2015.

<sup>4</sup> Het overleg ketenregie is van het ketenbureau pgb.

## 1.2 Doelstelling onderzoek

Het doel van het huidige onderzoek is tweeledig, namelijk:

- Het verkrijgen van meer inzicht in hoe vertegenwoordiging en ondersteuning bij pgb-beheer er nu uit ziet;
- Het creëren van toekomstperspectief voor een pgb waarbij het beheer van het budget en de organisatie van zorg op orde is.

Hiervoor worden de volgende deelproducten opgeleverd:

1. **Foto:** een beschrijving van de huidige feitelijke toepassing en juridische vormgeving van vertegenwoordiging bij pgb voor budgethouders met een uitsplitsing naar de vier zorgdomeinen (Wlz, Zvw, Wmo en Jeugdwet).
2. **Normerend advies:** een advies met toekomstperspectief voor wie het pgb een geschikt instrument is om zelf de zorg mee te regelen. Daarbij wordt beschreven wat de vereisten zijn om een pgb te kunnen beheren. Tevens wordt in kaart gebracht wat de voorwaarden zijn waar een vertegenwoordiger bij pgb aan moet voldoen om problematische situaties te voorkomen.
3. **Vervolgstappen:** op basis van deelproducten 1 en 2 wordt een advies gegeven over te zetten vervolgstappen. Hierin is aandacht voor in welke vorm en op welke termijn dit vormgegeven dient te worden.

Het Ministerie van VWS heeft gevraagd om met dit onderzoek antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoeveel van de budgethouders zetten een vertegenwoordiger in?
2. Welk type vertegenwoordigers wordt ingezet en welke hulp bieden zij in welke constructie?
3. Hoe wordt getoetst of de vertegenwoordiging aan de gestelde regelgeving en voorwaarden voldoet en wat belemmeringen zijn bij de toetsing?
4. Aan welke eisen moet het pgb-beheer voldoen en welke taken, verantwoordelijkheden, kennis en vaardigheden brengt dit met zich mee?
5. Welke knelpunten bestaan er om aan deze eisen te voldoen en voor wie is het pgb-beheer wel/niet geschikt?
6. Welke oplossingen zijn er wanneer pgb-beheer niet geschikt is en hoe verhouden huidige constructies zich tot de gewenste constructies?

## 1.3 Kaders onderzoek

In dit onderzoek zijn onderstaande kaders gehanteerd. Deze kaders zijn gebaseerd op de opdracht van het Ministerie van VWS, de klankbordgroep en de begeleidingsgroep.

*Binnen de scope van dit onderzoek:*

- Het onderzoek betreft alle vier de zorgdomeinen (Wlz, Wmo, Zvw en Jeugdwet);
- Het richt zich op de verschillende vormen van wettelijke vertegenwoordiging (curator, bewindvoerder, mentor, ouderlijk gezag of voogd en gevolmachtigde (ook wel persoonlijk vertegenwoordiger genoemd) en op de ondersteuning bij pgb-beheer door middel van gewaarborgde hulp of ondersteuning vanuit de sociale omgeving;
- Het onderzoek focust op de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die worden gesteld aan de budgethouder sinds de hervorming van de langdurige zorg.

*Buiten de scope van dit onderzoek:*

- Gehanteerd uitgangspunt in het onderzoek is dat de vertegenwoordiger zoals deze bij de verstrekker bekend is, leidend is in de rest van de keten. De vertegenwoordiger zoals bekend bij de SVB is om deze reden niet in het onderzoek betrokken;
- In het onderzoek ligt de nadruk op vertegenwoordiging bij het pgb-beheer. Vraagstukken die verder strekken dan het onderwerp 'regie en vertegenwoordiging' zijn niet meegenomen in het onderzoek.

*Terminologie en definities:*

- Een overzicht van gehanteerde definities is opgenomen in de woordenlijst in paragraaf 1.5.

#### **1.4 Leeswijzer**

Hoofdstuk 1 van dit rapport beschrijft de context van het onderzoek. Hoofdstuk 2 presenteert de inventarisatie van de huidige situatie van vertegenwoordiging bij pgb-beheer. Dit is de foto van de huidige situatie. In hoofdstuk 3 worden de knelpunten beschreven in de huidige situatie en worden oplossingsrichtingen aangereikt. Bij dit onderzoek zijn andere sectoren bekeken, waarvan de bevindingen in hoofdstuk 4 zijn opgenomen. In hoofdstuk 5 worden scenario's voor de toekomst beschreven, gevolgd door een advies in hoofdstuk 6. In Bijlage XII - Overzicht onderzoeksvragen is een overzicht opgenomen waarin per onderzoeksvraag is aangegeven in welke paragraaf de vraag aan bod komt. De methodologie en onderzoek verantwoording zijn toegevoegd in bijlage XIII.

## 1.5 Woordenlijst

Voor het lezen van het rapport is een woordenlijst opgesteld. Een deel van deze woordenlijst is meegestuurd met de enquêtes (Zie Bijlage III - Gehanteerde definities bij de enquêtes).

|  |   |
|--|---|
| Bewindvoerder                              | Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging, door de rechter (kanton) benoemd. De bewindvoerder behartigt de vermogensrechtelijke/financiële belangen van de budgethouder. Hieronder valt bijvoorbeeld het tekenen van bankoverschrijvingen of het opzeggen van de huurovereenkomst van een aanleunwoning.   |
| Budgetbeheerder                            | De persoon die het pgb beheert, die daadwerkelijk zorg draagt voor de afhandeling van het pgb. De budgetbeheerder kan tevens budgethouder zijn.   |
| Budgethouder                               | De persoon aan wie het pgb is toegekend en voor wie de zorg is geïndiceerd. De budgethouder kan tevens de budgetbeheerder zijn.   |
| Curator                                    | Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging, door de rechter benoemd. De onder curatele gestelde verliest zijn handelingsbekwaamheid en kan dus niet meer zelfstandig rechtshandelingen verrichten, al bestaan hier wel uitzonderingen op. De curator behartigt de vermogensrechtelijke en persoonlijke belangen (denk aan verzorging, verpleging, behandeling of begeleiding) van de onder curatele gestelde. De rechtbank spreekt de curatele uit en stelt een curator(en) aan.  |
| Eigen beheer                               | Van eigen beheer is sprake wanneer de budgethouder tevens budgetbeheerder is.   |
| Gewaarborgde hulp                          | Een vorm van hulp gericht op de uitvoering van het pgb, geen vertegenwoordiging. Een persoon die gewaarborgde hulp levert, regelt het pgb voor de budgethouder die zorg en ondersteuning nodig heeft via de Wlz. Ook is deze verantwoordelijk voor alle verplichtingen die behoren bij de gewaarborgde hulp, zoals het ondertekenen van formulieren, het voeren van het bewuste-keuze-gesprek en het kiezen van goede zorgverleners. Bij de zorgprofielen of zorgzwaartepakketten indicaties Verpleging en Verzorging 4 – 7 en Verstandelijk Gehandicapt 4 – 8 in de Wlz is verplicht sprake van gewaarborgde hulp. |
| Handelingsbekwaam                          | Handelingsbekwaamheid kan worden omschreven als de mogelijkheid zelfstandig rechtshandelingen te verrichten waaraan men zelf onaantastbaar wordt gebonden. Iedereen van 18 jaar is volgens de wet meerderjarig en handelingsbekwaam. In geval van ondercuratelestelling wordt de meerderjarige handelingsonbekwaam. Handelingsonbekwaam impliceert niet dat de meerderjarige ook wilsonbekwaam is.  |
| Handelingsbevoegd                          | Handelingsbevoegdheid kan worden omschreven als de mogelijkheid om zonder medewerking van een ander bepaalde rechtshandelingen te kunnen verrichten. In geval van bewind en/of mentorschap blijft rechthebbende handelingsbekwaam, maar wordt wel handelingsonbevoegd. In een aantal gevallen met name bij wilsbekwaamheid kan de rechthebbende zelfstandig handelen zonder medewerking van een ander.  |
| Informele hulp bij pgb-beheer <sup>5</sup> | Een vorm van hulp bij pgb-beheer, geen vertegenwoordiging. Hulp bij pgb-beheer door personen uit de omgeving waarbij de hulp rechtstreeks voortvloeit uit de  |

---

<sup>5</sup> In Bijlage III - Gehanteerde definities bij de enquêtes is bij het begrip 'informele hulp' niet geëxpliciteerd dat het om informele hulp bij pgb-beheer gaat.

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
|                                  | <p>sociale relatie. Het kan een partner, eerste- of tweede graad familielid, vriend(in), buur, vrijwilliger of een bekende zijn.</p>  |
| Mentor                           | <p>Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging, door de rechter benoemd. De mentor behartigt de belangen van betrokkenen op persoonlijk vlak, door het regelen van en toezien op goede verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding voor de budgethouder. De mentor is niet verantwoordelijk voor de financiën van de betrokkene.</p>  |
| Persoonlijk<br>gevolmachtigde    | <p>Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging. Persoon die de budgethouder op diens verzoek via volmacht (voor bepaalde taken) vertegenwoordigt. Hierbij kan gedacht worden aan familieleden, beroepsgroepen, bureaus en overige natuurlijke- en rechtspersonen.</p>  |
| Professioneel                    | <p>Professionele wettelijk vertegenwoordigers zijn vertegenwoordigers die geen partner of naast familielid zijn (ouder, kind, broer of zus) en die voor 3 of meer personen tot vertegenwoordiger zijn benoemd. Zij moeten voldoen aan een aantal kwaliteitseisen. Professionele vertegenwoordiging kan beroepsmatig.</p>  |
| Rechterlijk bepaald              | <p>Vertegenwoordigingsvormen benoemd door de (kanton)rechter. Hieronder vallen de curator, bewindvoerder en mentor. Dit kan op verzoek van anderen, op eigen verzoek of in een enkel geval ambtshalve door de rechter.</p>  |
| Verplichte hulp                  | <p>Van verplichte vertegenwoordiging is sprake wanneer een budgethouder hulp of ondersteuning krijgt bij het pgb-beheer omdat deze het zelf niet kan of niet mag. Hiervan is sprake indien er door de beslissing van de rechter sprake is van curatele, bewindvoering of mentorschap, indien de budgethouder een indicatie heeft voor een zorgprofiel waarvoor gewaarborgde hulp verplicht is, indien de budgethouder niet pgb-vaardig is bevonden door de verstrekker of wanneer de budgethouder minderjarig en is.</p>      |
| Vertegenwoordiging               | <p>Vertegenwoordiging is het bevoegd verrichten van rechtshandelingen namens een ander. Bij vertegenwoordiging is er een vertegenwoordiger en een vertegenwoordigde. De vertegenwoordiger voert rechtshandelingen uit voor de vertegenwoordigde. De vertegenwoordigde is in het geval van dit rapport de budgethouder, de vertegenwoordiger de budgetbeheerder en de rechtshandeling het pgb-beheer.</p>  |
| Voogd                            | <p>Iemand anders dan de ouder(s) die gezag uitoefent over een minderjarig kind.</p>   |
| Wettelijke<br>vertegenwoordiging | <p>Wettelijke vertegenwoordiging is vertegenwoordiging waarvoor de basis gelegen is in de wet. Hieronder vallen de ouder/voogd, curatele, bewindvoering en mentorschap.</p>   |
| Wilsonbekwaam                    | <p>Iemand is wilsonbekwaam als hij (in één of meer situaties) niet in staat is zelfstandig verantwoorde beslissingen te nemen omdat hij informatie niet kan begrijpen en afwegen; niet begrijpt wat de gevolgen van zijn besluit zijn en/of geen besluit kan nemen. Wilsonbekwaamheid kan kort duren of voor altijd zijn. Iemand kan bijvoorbeeld geen beslissing nemen omdat hij tijdelijk buiten bewustzijn is. Maar iemand kan ook voor de rest van zijn leven wilsonbekwaam zijn, bijvoorbeeld bij ernstige dementie.</p> |

## 2. Inventarisatie huidige situatie

Dit hoofdstuk geeft een inventarisatie van de huidige feitelijke toepassing en juridische vormgeving van vertegenwoordiging bij pgb voor budgethouders met een uitsplitsing naar de vier zorgdomeinen (Wlz, Zvw, Wmo 2015 en Jeugdwet).

Dit hoofdstuk maakt op basis van de resultaten van de enquête en verdiepingssessies inzichtelijk wie het pgb zelf beheren en welke taken, kennis en vaardigheden nodig zijn voor het pgb-beheer. In de meeste gevallen is hierbij de enquête onder de budgethouders leidend, waar mogelijk en relevant aangevuld met de enquête onder verstrekkers. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wie het pgb zelf beheert en wanneer dit niet het geval is, waarom men zich laat vertegenwoordigen en door wie men zich laat vertegenwoordigen.

### *Vertekend beeld over de domeinen heen*

Om een representatief onderzoek uit te voeren is op voorhand ingeschat dat er ca 200 enquêtes, met een gelijke verdeling over de domeinen, benodigd zijn. Op het sluitingsmoment van de enquête beschikten we over ruim duizend ingevulde enquêtes. In absolute zin is dus het minimale aantal enquêtes ruimschoots behaald.

### *Representativiteit van de doelgroep*

Inzoomend op de vier domeinen moet echter geconstateerd worden dat er een scheve verdeling bestaat in de respons per domein. 160 respondenten hebben aangegeven hun pgb via de Wmo te ontvangen. Voor de Jeugdwet en de Zvw zijn dit er respectievelijk 98 en 100. Hiermee is de omvang van de deze groepen niet statistisch representatief. Voor de Wmo waren minimaal 270 enquêtes nodig om een valide en betrouwbaar beeld van de populatie te schetsen, bij dit aantal is de BI 90%. Voor de Jeugdwet en de Zvw zijn dit er respectievelijk 267 en 260. Voor het onderzoek betekent dit dat de steekproef voor deze domeinen onvoldoende grond biedt om representatieve uitspraken te doen over de populatie. Om deze reden wordt er in dit onderzoek voor deze domeinen gesproken over 'een beeld', en niet over representatief beeld wat te generaliseren is naar de gehele populatie.

### *Kwaliteit van de steekproef*

Om de kwaliteit van de steekproef te borgen zijn de enquêtes uitgezet via de verstrekkers (zorgkantoren, verzekeraars en gemeenten) en via Per Saldo/Naar Keuze. Onder de eerste groep is een a-selecte steekproef van budgethouders genomen.

Specifiek voor gemeenten zijn de enquêtes uitgezet onder verschillende gemeenten: kleine-, middel- en grote gemeenten. Door in te zoomen op individuele respondenten is inzichtelijk dat:

- verschillende doelgroepen in de Wmo (o.a. HV, beschermd wonen) vertegenwoordigd zijn in de steekproef maar niet allemaal in dezelfde mate;
- dat verschillende leeftijdsgroepen zijn vertegenwoordigd en;
- dat er spreiding is in de hoogte van de budgetten van de budgethouders.

Deze pluriformiteit aan budgethouders schetst een dwarsdoorsnede van de Wmo populatie en draagt daarmee bij aan de kwaliteit van de steekproef.

### *Validatie resultaten*

De resultaten van de enquêtes zijn gevalideerd in de klankbordgroep (o.a. via de duidingssessies) en in de verdiepingssessies. Aan deelnemers van deze bijeenkomsten is gevraagd of zij de

onderzoeksresultaten, ook binnen de onderzoeksgroepen 'Wmo, Jeugdwet en Zvw' herkennen. Daar waar de onderzoeksresultaten niet herkend zijn, is dit opgenomen in het rapport. Deze validatieslag is opgenomen om de betrouwbaarheid van de data te ondersteunen.

## **2.1 Wie kan het pgb zelf beheren?**

De beoordeling of een cliënt het pgb zelf kan beheren of niet vraagt een afweging tussen de verschillende taken die het pgb-beheer behelst en een beoordeling in hoeverre de budgethouder al dan niet in staat is om deze taken uit te voeren. Daarnaast zijn om het pgb succesvol te kunnen beheren bepaalde vaardigheden nodig, al dan niet volgend uit de taken. Tot slot is kennis nodig van onder meer de betrokken wet- en regelgeving. Op de inhoud van deze taken, kennis en vaardigheden wordt in Bijlage VIII – Takentabel ingegaan.

Om de vraag wie het pgb zelf kan beheren te beantwoorden moet beoordeeld worden of de budgethouder pgb-vaardig is. Hiervoor heeft de verstrekker zicht nodig op (1) de taken, kennis en vaardigheden die betrokken zijn bij het pgb-beheer, (2) de mate waarin de budgethouder aan deze taken, kennis en vaardigheden kan voldoen en (3) de zorgvraag/ondersteuningsvraag van de budgethouder in diens omgeving. Dit maakt de beoordeling bijna een zorginhoudelijke vraag die zeer situationeel bepaald is. Bepaling van de pgb-vaardigheid is een van de activiteiten waarvan verstrekkers aangeven dat ze dit complex vinden (zie eveneens hoofdstuk 3).

Met deelnemers van de verdiepingssessies is besproken of het mogelijk en wenselijk is om aan de voorkant vast te leggen wie het pgb zelf kan beheren en of het mogelijk is hiervan bepaalde doelgroepen uit te sluiten. Hierop is geen eensluidend antwoord gekomen. Dit komt omdat hierbij verschillende afwegingen spelen.

Aan de ene kant is het voor verstrekkers van het pgb lastig om te bepalen wie pgb-vaardig is. Het zou hen helpen als er een beleid opgesteld en gevoerd kan worden dat uitgaat van doelgroepen. In de verdiepingssessies zijn hiervoor ook suggesties gedaan, zoals te zien is in figuur 1. De uitvoering voor verstrekkers zou eenvoudiger worden wanneer dergelijke algemene uitspraken gedaan kunnen worden.

Aan de andere kant is het vanuit het perspectief van de cliënt kwetsbaar om algemene uitspraken te doen over groepen cliënten die al dan niet geschikt zijn voor het beheer van het pgb. Binnen iedere doelgroep bevinden zich immers mogelijk cliënten die het pgb onder de juiste omstandigheden (deels) zelf zouden kunnen beheren. Beoordeling is daarmee maatwerk.



### **Groepen die het pgb mogelijk niet zelf kunnen beheren**

*Op basis van de verdiepingssessies die gehouden zijn tijdens dit onderzoek, kunnen in generalistische termen (doel-)groepen onderscheiden worden waarvoor het de vraag is of zij redelijkerwijs in staat kunnen zijn het pgb op verantwoorde wijze zelf te beheren. Dit geldt voor:*

- 1. Cliënten in de Jeugdwet*
- 2. Cliënten met beschermd wonen in de Wmo*
- 3. Cliënten met een zorgprofiel in de Wlz waarvoor gewaarborgde hulp verplicht is (4VV, 5VV, 6VV, 7VV en 4VG, 5VG, 6VG, 7VG, 8VG)*
- 4. Een deel van de cliënten met een profielen 3VV en 3VG in de Wlz*
- 5. Cliënten met GGZ- problematiek*

*Toelichting:*

*Ad 1) Voor (bijna) alle cliënten in de Jeugdwet geldt dat zij op basis van de aard van hun zorgvraag en hun kwetsbare positie aangewezen zijn op ondersteuning bij het beheer van het pgb door een vertegenwoordiger of iemand uit het sociale netwerk zoals verwoord in de Jeugdwet. Dat dit het geval is blijkt ook uit het zeer beperkt aandeel (3%) van de gebruikers in de Jeugdwet dat het pgb op dit moment zelf beheert.*

*Ad 2) Hetzelfde geldt voor cliënten in de Wmo met beschermd wonen. Van cliënten die door psychische of psychosociale problemen hulp nodig hebben bij dagelijkse activiteiten en die (tijdelijk) niet zelfstandig wonen kunnen wonen kan in redelijkheid niet verwacht worden dat zij (in die periode van hun leven) wel in staat zijn zelfstandig het pgb te beheren.*

*Ad 3 en 4) Voor de Wlz komt het er op neer dat alleen van cliënten met een LG- profiel verwacht mag worden dat zij het pgb zelf zouden kunnen beheren. Voor alle overige cliënten geldt dat op basis van de toegangscriteria van de Wlz (24 uur per dag zorg in de nabijheid of permanent toezicht om ernstig nadeel te voorkomen), de complexiteit van de zorgvraag en het beperkte aandeel cliënten dat het pgb in praktijk zelf zegt te beheren (8%), niet in staat kunnen worden geacht het pgb zelf te beheren.*

*Ad 5) Voor de Zvw vonden de deelnemers aan de verdiepingssessie het lastig om doelgroepen aan te wijzen die altijd aangewezen zijn op ondersteuning bij het pgb-beheer. De enige doelgroep waarbij deelnemers in de verdiepingssessies bedenkingen hebben zijn cliënten met een GGZ-profiel (zie ook profiel beschermd wonen in de Wmo). Gezien de constatering dat meer dan de helft (53%) van de budgethouders in de Zvw het pgb op dit moment zelf beheert, kan voor de Zvw in alle scenario's voor de beoordeling van pgb-vaardigheid het beste worden aangesloten bij het kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer.*

*Figuur 1 Suggesties uit verdiepingssessies voor afbakening doelgroep pgb-beheer*

## 2.2 Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer

Om te voldoen aan de voorwaarden en daaruit voortvloeiende taken die worden gesteld aan budgethouders dient een budgethouder over bepaalde kennis en vaardigheden te beschikken. In deze paragraaf worden deze taken, kennis en vaardigheden uiteengezet.

De eisen die gesteld worden aan het beheer van het pgb zijn niet afhankelijk van de persoon die het pgb beheert. Kortom: voor de taken, kennis en vaardigheden maakt het niet uit of het pgb beheerd wordt door de budgethouders zelf, door een vertegenwoordiger of door iemand die (gewaarborgde) hulp levert.

Op basis van verdiepingssessies met budgethouders is in kaart gebracht welke taken horen bij het pgb-beheer en welke kennis en vaardigheden nodig zijn om deze taken succesvol uit te kunnen voeren. Er kan onderscheid worden gemaakt in een zevental taken<sup>6</sup>:

1. *Het doorlopen van het aanvraagtraject*<sup>7</sup>: hiervoor moet een budgethouder o.a. kennis hebben van het pgb in het domein waaronder hij of zij valt. Een budgethouder moet bijvoorbeeld een (her-) indicatie kunnen aanvragen en een zorgplan op kunnen stellen.
2. *Inkopen zorg*: hiervoor moet een budgethouder o.a. zijn eigen zorgbehoefte kunnen uitdrukken en kennis hebben van het zorgaanbod. Een budgethouder moet namelijk zelf zorgverleners zoeken en contracteren.
3. *Goed werkgeverschap*: de budgethouder moet kennis hebben van arbeidsrecht en zijn of haar rechten en plichten als werkgever kennen. Activiteiten die vallen onder deze taak zijn onder andere het inwerken van zorgverleners, plannen/roosteren en monitoren of de doelstellingen uit het opgestelde zorgplan behaald worden.
4. *Coördinatie zorgverleners, familie en mantelzorgers*: een belangrijke activiteit die onder deze taak valt is het voeren van afstemmingsgesprekken met betrokkenen. Hiervoor is het belangrijk dat de budgethouder communicatief vaardig is.
5. *Administratie voeren*: een belangrijk onderdeel van het beheren van een pgb is de administratie. Hiervoor moet een budgethouder financiële vaardigheden hebben zodat deze de facturen kan controleren en het budget in de gaten kan houden.
6. *Verantwoording*: om aan deze taak te kunnen voldoen is het nodig dat een budgethouder kennis heeft van de wetgeving en aansprakelijkheid wanneer er sprake is van vertegenwoordiging.
7. *Coördinatie/Algemeen*: in het algemeen is het van belang dat de budgethouder de Nederlandse taal machtig is en over ICT-vaardigheden beschikt.

In Bijlage VIII – Takentabel is een uitgebreid overzicht opgenomen met betrekking tot deze zeven taken. In dit overzicht wordt toegelicht wat de vereiste kennis en vaardigheden zijn per taak en welke activiteiten hieronder vallen. Ook is er een tijdinschatting gemaakt per taak, waarmee in beeld wordt gebracht hoeveel tijd de budgethouder per maand of per keer kwijt is aan deze taak.

---

<sup>6</sup> Per Saldo schetst vier voorwaarden waar een budgethouder aan moet voldoen, wil er sprake zijn van een solide pgb. De eerste voorwaarde is dat een budgethouder bewust kiest voor een pgb. Ten tweede moet een budgethouder in staat zijn om zijn/haar eigen situatie te overzien en zelf de zorg te kiezen en te regelen. Ten derde moet een budgethouder in staat zijn de werkgeverstaken op zich te nemen. Ten slotte moet de budgethouder goed op de hoogte zijn van de rechten en plichten die horen bij het beheer van een pgb.

<sup>7</sup> In de Wmo wordt deze stap als voorliggend beschouwd. Het aanvraagtraject is in de Wmo geen onderdeel van de taken van het pgb-beheer.

### 2.3 Wie ondersteunen er bij pgb-beheer?

In voorgaande paragraaf en in Bijlage VIII – Takentabel is omschreven wat de taken, kennis en vaardigheden zijn die nodig zijn bij het pgb-beheer. Omdat niet iedereen in staat is zelf op verantwoorde wijze invulling te geven aan het beheer hebben veel cliënten iemand die hen bijstaat bij het beheer van het pgb.

Wie het pgb op dit moment mag beheren verschil per wet. In de wetten is hierover het volgende opgenomen:

- In de Zvw zijn dit de wettelijk vertegenwoordiger van de verzekerde (curator, bewindvoerder en mentor), een bloed- of aanverwante in de eerste of tweede graad van de verzekerde of de echtgenoot, geregistreerde partner of een andere levensgezel van de verzekerde.
- In de Wlz zijn dit de wettelijk vertegenwoordiger (curator, bewindvoerder en mentor) of de gewaarborgde hulp.
- In de Wmo zijn dit de wettelijk vertegenwoordiger (curator, bewindvoerder en mentor) of iemand vanuit het sociale netwerk.
- In de Jeugdwet mag dit een ouder/voogd zijn, iemand zijn vanuit het sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor, gevolmachtigde of een gecertificeerde instelling of aanbieder van gesloten jeugdhulp. Ouders die onder toezicht zijn gesteld hebben nog wel het gezag, maar hun gezag is beperkt.

In praktijk bestaan er veel verschillende vormen van vertegenwoordiging en hulp. Er kunnen meerdere vertegenwoordigers/hulpen betrokken zijn bij het beheer van het pgb van één cliënt. Ook is het mogelijk dat een vertegenwoordiger/hulp het pgb voor meerdere budgethouders beheert. En één persoon kan meerdere rollen tegelijkertijd vervullen. Een persoon die gewaarborgde hulp levert kan bijvoorbeeld ook de bewindvoerder zijn van dezelfde cliënt. Bovendien kunnen meerdere personen voor dezelfde rol worden aangewezen. Een kantonrechter kan bijvoorbeeld twee personen als curator benoemen (co-curatoren). Onderling kunnen zij de taken dus wel verdelen, maar ieder blijft verantwoordelijk voor wat hij/zij zelf doet én voor wat de ander doet.<sup>8</sup> Daarnaast kan het zo zijn dat de cliënt zelf een deel van het budget beheert en voor een deel ondersteuning krijgt van een vertegenwoordiger/hulp. In paragraaf 2.6 wordt ingegaan op de variatie in constructies die in praktijk te onderscheiden zijn in de verschillende wetten.

In Bijlage I - Overzicht vormen van hulp en vertegenwoordiging, worden de verschillende vormen nader toegelicht. De kern is hieronder weergegeven. Paragraaf 2.6 beschrijft in welke mate de verschillende vormen in praktijk voorkomen.

#### *Vormen van vertegenwoordiging in alle vier de domeinen*

- De curator, bewindvoerder en mentor worden door de kantonrechter benoemd. Dit kan op verzoek van anderen, op eigen verzoek of in een enkel geval ambtshalve door de rechter. In het geval wanneer een wettelijk vertegenwoordiger wordt aangewezen op eigen verzoek, is de cliënt wilsbekwaam terzake van het verzoeken van de maatregel en kiest deze er op grond van voor hem moverende redenen voor zich te laten vertegenwoordigen. Een rechter formaliseert vervolgens dit verzoek. In geval

---

<sup>8</sup> <http://www.goedvertegenwoordigd.nl/maatregelen/curatele/procedures-en-regelgeving-bij-curatele/>

van ondercuratelestelling wordt rechthebbende handelingsonbekwaam. In geval van bewind en/of mentorschap blijft rechthebbende handelingsbekwaam, maar wordt wel handelingsonbevoegd.

- Minderjarigen staan onder gezag: ouderlijk gezag of voogdij. Wie het gezag over een minderjarige heeft is de wettelijk vertegenwoordiger. Minderjarigen die niet onder ouderlijk gezag staan, staan onder voogdij. Voogdij kan worden uitgeoefend door één voogd of twee voogden. Voogdij komt voor als het gezag van de ouder(s) (tijdelijk) is beëindigd of als ze zijn overleden. Ook wordt voogdij ingesteld voor een kind met een moeder die minderjarig is. Als de rechter een ondertoezichtstelling uitspreekt, bijvoorbeeld in geval van opvoedproblemen, wordt een gezinsvoogd toegewezen vanuit een gecertificeerde instelling. Bij ondertoezichtstelling is de ouder verplicht om de begeleiding van de gezinsvoogd te accepteren maar houdt de ouder wel het gezag. Ouderlijk gezag en voogdij eindigen automatisch als de jongere 18 jaar wordt<sup>9</sup>. Minderjarigen (art. 1:234 BW) en personen die onder curatele gesteld zijn (art. 1:381 BW) zijn (in beginsel) handelingsonbekwaam. Wie te maken krijgt met een rechtshandeling van een handelingsonbekwame kan geen beroep doen op gerechtvaardigd vertrouwen. Een persoonlijk vertegenwoordiger kan worden aangewezen via volmacht. Bij een volmacht geeft de budgethouder door middel van een (schriftelijke) overeenkomst een ander (de gevolmachtigde) de bevoegdheid om namens hem of haar bepaalde (rechts)handelingen uit te voeren.
- Vertegenwoordigers kunnen hun taken uitvoeren vanuit een professionele relatie met de cliënt of vanuit een familiale relatie. Professionele vertegenwoordigers zijn vertegenwoordigers die geen partner of naast familielid zijn (ouder, kind, broer of zus) en die voor 3 of meer personen tot vertegenwoordiger zijn benoemd. Zij moeten voldoen aan een aantal kwaliteitseisen.

Tabel 1 geeft een globaal overzicht van de verschillen tussen de door de rechter benoemde vormen van vertegenwoordiging en de daarbij horende taken.

---

9 <https://www.kindenziekenhuis.nl/professionals/modelrichtlijn-wgbo/>

| Verschillen tussen de door de rechter vastgelegde vormen van vertegenwoordiging |  |  |  |
|---|--|--|--|
| Maatregel   | Onder curatelestelling   | Bewindvoering  | Mentorschap  |
| <b>Omschrijving</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Persoon verliest handelingsbekwaamheid en kan dus niet meer zelfstandig rechtshandelingen verrichten.</li> <li>• Er wordt een curator benoemd om de onder curatele gestelde persoon te vertegenwoordigen.</li> <li>• Met een ondercuratelestelling worden persoon en vermogen beschermd.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iemand mag niet meer zelf beslissen over goederen die onder bewind staan.</li> <li>• Er wordt een bewindvoerder benoemd die daarover (zoveel mogelijk samen met de betrokkene) beslist.</li> <li>• Met een onderbewindstelling wordt het vermogen van de betrokkene beschermd.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iemand mag niet meer zelf beslissen over verzorging, verpleging en behandeling.</li> <li>• Er wordt een mentor benoemd die daarover (zoveel mogelijk samen met de betrokkene) beslist.</li> <li>• Met een mentorschap wordt de betrokkene op het persoonlijke vlak beschermd</li> </ul> |
| <b>Taak</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De curator behartigt de vermogensrechtelijke en niet-vermogensrechtelijke belangen (denk aan verzorging, verpleging, behandeling of begeleiding) van de onder curatele gestelde.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De bewindvoerder behartigt de vermogensrechtelijke belangen van de betrokkene.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De mentor neemt beslissingen over verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van de betrokkene.</li> </ul>  |

Tabel 1 Taken bij verschillende vormen van vertegenwoordiging

Voor beleidsdoeleinden wordt door het ministerie van VWS onderscheid gemaakt in verplichte en onverplichte vormen van vertegenwoordiging. Voor het maken van beleid kan het wenselijk zijn om onderscheid te maken tussen cliënten die het pgb niet zelf kunnen beheren en diegene die het niet willen. Van verplichte vertegenwoordiging is sprake wanneer een budgethouder wilsonbekwaam of (gedeeltelijk) handelingsonbekwaam is. Iemand is wilsonbekwaam als hij (in één of meer situaties) niet in staat is zelfstandig verantwoorde beslissingen te nemen omdat hij informatie niet kan begrijpen en afwegen; niet begrijpt wat de gevolgen van zijn besluit zijn en/of geen besluit kan nemen. Wilsonbekwaamheid kan kort duren of voor altijd zijn. Iemand kan bijvoorbeeld geen beslissing nemen omdat hij tijdelijk buiten bewustzijn is. Maar iemand kan ook voor de rest van zijn leven wilsonbekwaam zijn, bijvoorbeeld bij ernstige dementie. Handelingsbekwaamheid kan worden omschreven als de mogelijkheid zelfstandig rechtshandelingen te verrichten waaraan men zelf onaantastbaar wordt gebonden.

#### *Welke handelingen mag de budgethouder nog zelf verrichten?*

Of de budgethouder zelf ook bevoegd blijft om handelingen te verrichten als hij een vertegenwoordiger heeft is situationeel bepaald. Iedereen die handelingsbekwaam is mag zelf rechtshandelingen verrichten. Wanneer een persoon minderjarig is of onder curatele staat is deze handelingsonbekwaam en mag deze in beginsel zelf geen rechtshandelingen verrichten. Wanneer een budgethouder wordt vertegenwoordigd door een bewindvoerder dan is deze nog wel handelingsbekwaam maar dan is de budgethouder niet meer bevoegd om zelfstandig handelingen van vermogensrechtelijke aard te verrichten. Hetzelfde geldt voor mentorschap als het gaat om niet-vermogensrechtelijke handelingen. Met toestemming van de curator, bewindvoerder of mentor kan een persoon met een beschermingsmaatregel wel weer

rechtsgeldig zaken kopen of zorgafspraken maken met een hulpverlener. Indien er sprake is van vertegenwoordiging via volmacht blijft de verlener van de volmacht volledig bevoegd.

In praktijk staat de vraag welke handelingen een budgethouder zelf nog mag verrichten niet los van de vraag of de budgethouder dit ook kan. Ter illustratie: er zijn minderjarigen die vanwege hun minderjarigheid volgens de wet handelingsonbekwaam zijn en om die reden niet bevoegd tot het zelfstandig nemen van rechtshandelingen terwijl zij wel in staat zijn zelfstandig verantwoorde beslissingen te nemen, informatie begrijpen en afwegen en begrijpen wat de gevolgen van besluiten zijn. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor cliënten met beginnende dementie. In lijn hiermee wordt in art. 12 van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap benadrukt dat de persoon met de handicap zoveel mogelijk moet kunnen blijven beslissen. Dit verdrag is ook van toepassing op ouderen met dementie en andere doelgroepen die vallen onder de Jeugdwet, Wmo, Wlz en Zvw en gebruik maken van een pgb.

### *Hulp*

Gewaarborgde hulp is een begrip dat uit de Wlz komt. Gewaarborgde hulp is een door de verzekerde ingeschakelde hulp van een derde die instaat voor de nakoming van de aan het persoonsgebonden budget verbonden verplichtingen<sup>10</sup> (regeling langdurige zorg, artikel 1.1). Het begrip gewaarborgde hulp is al wel opgenomen in de wet, maar nog niet nader uitgewerkt. In sommige gevallen is het hebben van een gewaarborgde hulp verplicht gesteld<sup>11</sup>.

Het verschil tussen gewaarborgde hulp en de verschillende (wettelijke) vormen van vertegenwoordiging is tweeledig. Het eerste verschil is dat gewaarborgde hulp geen vorm van vertegenwoordiging is. Een persoon die gewaarborgde hulp levert, kan de budgethouder alleen vertegenwoordigen indien die hiervoor gemachtigd wordt. Tweede belangrijk verschil is dat de gewaarborgde hulp specifiek en uitsluitend gebruikt wordt voor het pgb. Terwijl een wettelijk vertegenwoordiger zich in praktijk in de meeste gevallen niet alleen richt op het beheer van het pgb, maar op alle vermogensrechtelijke en/of persoonlijke belangen rondom het pgb.

In de Zvw, Wmo en Jeugdwet kan een budgethouder zich voor het beheer van het pgb behalve door een (wettelijk) vertegenwoordiger ook laten bijstaan door een persoon uit het eigen netwerk. In de Zvw kan deze rol worden vervuld door een bloed- of aanverwante in de eerste of tweede graad van de verzekerde of door de echtgenoot, de geregistreerde partner of een andere levensgezel. In de Wmo mag dit iemand zijn uit het sociale netwerk van de cliënt. In de Jeugdwet mag dit iemand zijn uit het sociale netwerk van een gemachtigde, een gecertificeerde instelling of aanbieder van gesloten jeugdhulp.

### *Hiërarchie vertegenwoordigingsvormen*

In paragraaf 2.6 wordt duidelijk dat cliënten in de praktijk door verschillende (wettelijk) vertegenwoordigers en hulpen (tegelijk) (kunnen) worden ondersteund. Het is mogelijk dat een persoon zowel een wettelijk vertegenwoordiger heeft, als een persoonlijk vertegenwoordiger via volmacht en/of ondersteund wordt door een (informele danwel gewaarborgde) hulp. Soms is er sprake van spreiding van taken. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de combinatie bewindvoerder/mentor. De bewindvoerder behartigt dan de vermogensrechtelijke belangen van de betrokkene en de mentor neemt beslissingen over verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding van de betrokkene. Aanbevelingen over de taakverdeling tussen bewindvoerder en mentor in geval van een pgb zijn vastgelegd in de toelichting op

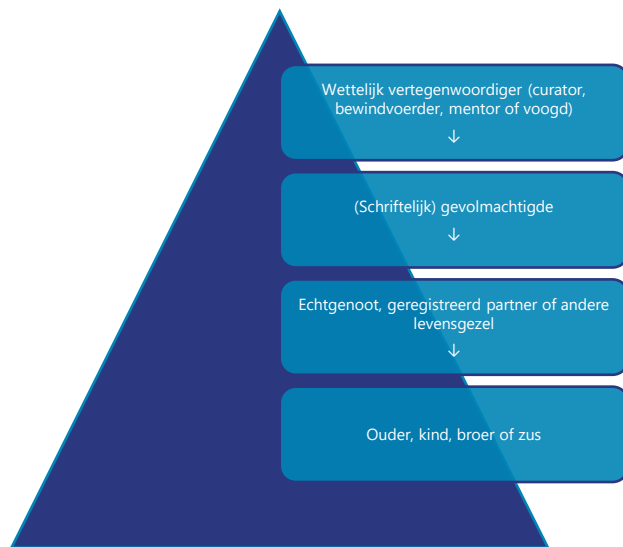
---

<sup>10</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036014/2017-04-01>

<sup>11</sup> Profielen waarvoor gewaarborgde hulp in de Wlz verplicht is: 4VV, 5VV, 6VV, 7VV en 4VG, 5VG, 6VG, 7VG, 8VG.

de Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren en in de Aanbevelingen meerderjarigenbewind van het LOVCK van april 2017.

Voor de vormen van (wettelijke) vertegenwoordiging is door het Burgerlijk Wetboek een hiërarchie aangebracht<sup>12</sup>. Dit is nader uitgewerkt in de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO), waarmee het van toepassing is op beslissingen aangaande de individuele zorgverlening voor iemand. In de WGBO staat beschreven dat de curator, bewindvoerder of mentor die door de kantonrechter is toegewezen gaat boven een gevolmachtigde die de budgethouder zelf aanwijst en de gevolmachtigde gaat op zijn beurt boven de echtgenoot of persoon uit de familiale kring, zoals weergegeven in figuur 2.



*Figuur 2 Hiërarchie wettelijke vertegenwoordiging (Bron: WGBO)*

#### *Onderscheid professionele en niet-professionele wettelijk vertegenwoordiging*

Wanneer een persoon een vertegenwoordiger wil/krijgt dan kan er worden gekozen tussen een familiale constructie (bijvoorbeeld als de partner of het kind wettelijk vertegenwoordiger wordt) of een constructie waarbij een professionele vertegenwoordiger wordt ingezet.

Er gelden voor iedereen bepaalde voorwaarden om curator, beschermingsbewindvoerder of mentor te worden<sup>13</sup>, dit zijn:

- niet zelf onder curatele of mentorschap staan (plus niet onder beschermingsbewind voor beschermingsbewindvoerders);
- niet tegelijkertijd WSNP-bewindvoerder van de betrokkene zijn (voor curator en beschermingsbewindvoerder);
- geen direct betrokken of behandelend hulpverlener zijn;
- niet behoren tot de leiding of tot het personeel van de instelling waar de betrokkene wordt verzorgd. Of die aan de betrokkene begeleiding biedt;
- niet organisatorisch verbonden zijn met de zorginstelling.

Voor benoeming tot curator, beschermingsbewindvoerder of mentor komt in de eerste plaats de partner van de betrokkene in aanmerking. Daarna één van de ouders, kinderen, broers of zusters. Hierbij neemt

<sup>12</sup> Artikel 7:465 lid 3. van het Burgerlijk Wetboek (BW)

<sup>13</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/curatele-bewind-en-mentorschap/vraag-en-antwoord/eisen-curator-beschermingsbewindvoerder-en-mentor>



de kantonrechter de voorkeur van de betrokkene waar mogelijk mee in de toewijzing van de vertegenwoordiger.

Voor de professionele vertegenwoordigers gelden additionele eisen. Deze eisen betreffen onder meer de werving (integriteit), opleiding, scholing en begeleiding, maar ook de omgang met de betrokkene<sup>14,15</sup>. Zo moeten professionele vertegenwoordigers een passende opleiding hebben genoten (èn een verklaring kunnen overleggen van een (oud-) werkgever dat er ten minste twee jaar in loondienst taken van een curator of bewindvoerder zijn verricht, onder de verantwoordelijkheid van een door de kantonrechter benoemde professionele bewindvoerder of curator<sup>16</sup>). Daarnaast moet iemand beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). Wanneer iemand drie of meer personen vertegenwoordigt van buiten de familie spreken we van een professionele bewindvoerder<sup>17</sup>.

Er zijn in het Besluit kwaliteitseisen eisen opgenomen waar professionele vertegenwoordigers aan moeten voldoen. Daarnaast kunnen brancheverenigingen van wettelijk vertegenwoordigers (zoals Mentorschap Nederland en de Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI)), aanvullende kwaliteitseisen stellen aan hun leden.

Een professionele vertegenwoordiger brengt verschillende voor- en nadelen met zich mee. Een voordeel is dat een professionele vertegenwoordiger aan kwaliteitseisen moet voldoen en regelmatig moet bijscholen. Dit biedt een vorm van kwalitatieve garantie dat de professionele vertegenwoordiger zijn werk goed uitvoert. Een nadeel is het feit dat de professionele vertegenwoordiger soms minder goed in staat zal zijn om te handelen in de geest van de budgethouder. Een vertegenwoordiger die de budgethouder persoonlijk kent zal beter kunnen inschatten wat de persoonlijke wensen en voorkeuren van een budgethouder zijn dan een professionele vertegenwoordiger die de budgethouder niet/minder goed persoonlijk kent. Dit voordeel van een vertegenwoordiger die de budgethouder persoonlijk kent is meermaals benoemd bij de verdiepingssessies.

Uit de analyses in paragraaf 2.7 blijkt dat er bij het merendeel van de cliënten met een pgb sprake is van niet-professionele vertegenwoordiging.

### **Bij welke taken wordt men ondersteund?**

In de enquête is aan de respondenten uitgevraagd bij welke taken<sup>18</sup> zij hulp krijgen van hun hulp of vertegenwoordiger. Respondenten konden hierbij per hulp of vertegenwoordiger meerdere taken aanvinken. In onderstaande tabel is per vertegenwoordiger weergegeven hoeveel procent van de respondenten heeft aangegeven ondersteuning te ontvangen bij een bepaalde taak, waarbij veel respondenten meerdere taken en vertegenwoordigers aangevinkt hebben. In dat geval geldt dus dat zij hulp krijgen bij meerdere van de taken, door dezelfde of verschillende vertegenwoordigers. Opvallend hierbij is dat er in de praktijk geen duidelijke afbakening is van taken bij bepaalde typen vertegenwoordigers, elk type vertegenwoordiger of hulp ondersteunt bij elke taak. Waar men

---

<sup>14</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2014-46.html>

<sup>15</sup> Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (2014)

<sup>16</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Voor-advocaten-en-juristen/Reglementen-procedures-en-formulieren/Civiel/Curatele-bewind-en-mentorschap/Landelijk-kwaliteitsbureau-CBM/Paginas/default.aspx#1f3e310b-fc74-435c-8dc2-4e41c3baa5b53>

<sup>17</sup> Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren (2014)

<sup>18</sup> De categorisering van taken in deze tabel wijkt af van de tabel taken, kennis en vaardigheden uit Bijlage VIII – Takentabel. De takentabel is opgesteld in de verdiepingssessies. Deze hebben in de tijd plaatsgevonden na uitzetting van de enquêtes. De takentabel is derhalve een nadere uitwerking van de taken uit Tabel 2.

bijvoorbeeld zou verwachten dan een bewindvoerder uitsluitend hulp biedt bij financiële taken, blijkt dit niet uit de resultaten van de enquête.

|   | Informele hulp | Gevol-machtigde | Ouder/voogd | Mentor | Bewind-voerder | Curator | Gewaar-borgde hulp |
|---|----------------|-----------------|-------------|--------|----------------|---------|--------------------|
| <b>Vinden van verantwoorde hulp en/of ondersteuning</b> | 22%            | 22%             | 21%         | 22%    | 20%            | 21%     | 19%                |
| <b>Inkopen van zorg</b>                                 | 4%             | 17%             | 21%         | 22%    | 21%            | 21%     | 21%                |
| <b>Administratieve taken</b>                            | 31%            | 26%             | 22%         | 22%    | 23%            | 22%     | 24%                |
| <b>Financiële taken</b>                                 | 29%            | 22%             | 21%         | 20%    | 23%            | 21%     | 22%                |
| <b>Ondersteuning bij werkgeverschap</b>                 | 13%            | 13%             | 15%         | 15%    | 13%            | 15%     | 14%                |

Tabel 2 Ondersteuning per taak per vertegenwoordiger

### Betrokkenheid bij de aanvraag voor het pgb

Van de budgethouders die ondersteuning krijgen bij het pgb-beheer door middel van één of meerdere vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en), krijgt 97% ondersteuning van de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) bij de aanvraag van het pgb. Welke overwegingen hierbij spelen blijkt niet uit de enquêtes. In 3% van de gevallen is de vertegenwoordiger en/of hulp niet betrokken bij de aanvraag.

In onderstaande tabel is de betrokkenheid bij de aanvraag van het pgb te zien, uitgesplitst naar wet. Hierbij valt vooral op dat de vertegenwoordiger en/of hulp van budgethouders die pgb ontvangen vanuit de Zvw het minst vaak betrokken is bij de aanvraag van het pgb (89%).

| Wet             | Wel betrokken bij aanvraag | Niet betrokken bij aanvraag |
|-----------------|----------------------------|-----------------------------|
| <b>Wlz</b>      | 97%                        | 3%                          |
| <b>Wmo</b>      | 97%                        | 3%                          |
| <b>Jeugdwet</b> | 98%                        | 2%                          |
| <b>Zvw</b>      | 89%                        | 11%                         |
| <b>Totaal</b>   | <b>97%</b>                 | <b>3%</b>                   |

Tabel 3 Betrokkenheid vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) bij het aanvragen van het pgb

### Hoeveel van de huidige gewaarborgde hulpen/vertegenwoordigers, uitgesplitst naar type, vertegenwoordigt nu meer dan 1 budgethouder?

Van de vertegenwoordigers/gewaarborgde hulpen die de enquête hebben ingevuld, vertegenwoordigt en/of helpt 79% één budgethouder. 21% van de respondenten vertegenwoordigt en/of helpt dus meer dan één budgethouder. Deze percentages passen in het beeld dat het merendeel van de vertegenwoordigers en/of hulpen dit doet vanuit een familiale relatie.

De groep vertegenwoordigers die aangeeft meer dan één budgethouder te vertegenwoordigen/helpen, bestaat voor 43 % uit mentoren, bewindvoerders, curatoren en personen die (gewaarborgde) hulp bieden. Een professioneel vertegenwoordiger uit deze groep helpt gemiddeld vier budgethouders. Drie van de zeventien mensen die gewaarborgde hulp leveren aan meerdere budgethouders, geven aan dit te doen aan meer dan drie budgethouders.

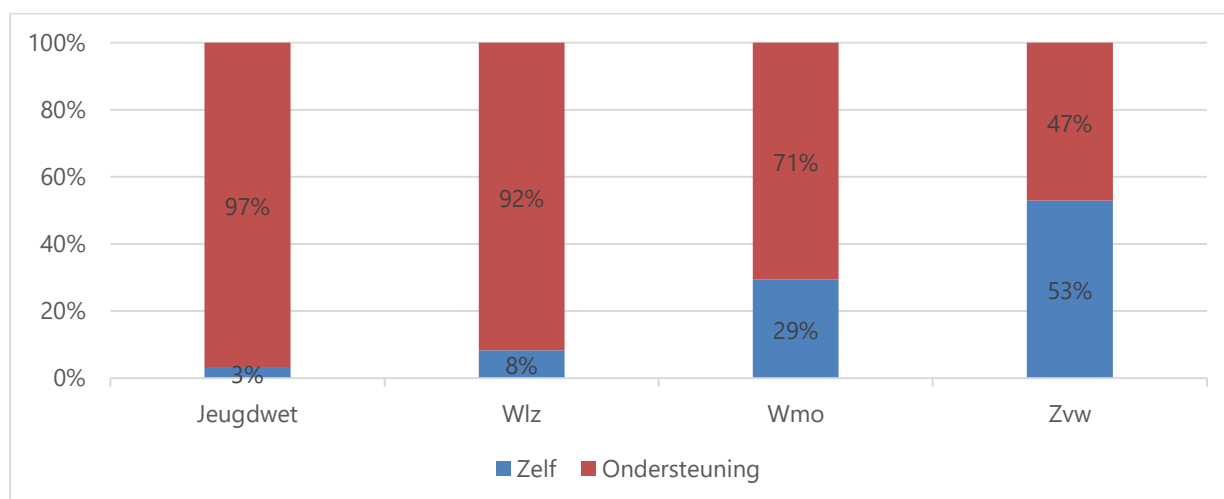
## 2.4 Wie beheert het pgb zelf?

Uit de enquête onder budgethouders blijkt dat 17% van de respondenten het pgb in de praktijk zelf beheert. Dit houdt in dat meer dan 80% van de respondenten ondersteuning krijgt in de vorm van één of meerdere vertegenwoordigers en/of hulp.

In figuur 3 is ingezoomd op het gedeelte van de respondenten dat aangeeft zelf het pgb te beheren. In deze figuur is gevisualiseerd hoe de verdeling van deze groep over de verschillende wetten is. Hieruit blijkt dat de budgethouders die pgb uit de Jeugdwet ontvangen in bijna alle gevallen aangeven te worden ondersteund bij het beheer van dit pgb. Een logische verklaring hiervoor is de verplichting die geldt voor minderjarigen om vertegenwoordigd te worden voor het pgb.

Ten opzichte van de andere domeinen, geven binnen het domein Zvw de meeste budgethouders aan het pgb zelf te beheren. Van de respondenten die pgb ontvangen vanuit de Zvw geeft meer dan 50% aan het pgb zelf te beheren. Over het algemeen kan worden gesteld dat de wetten waarin in meerdere mate regie verondersteld mag worden het pgb vaker door de budgethouder zelf wordt beheerd.

Omdat de omvang van de steekproef voor de Wmo, de Jeugdwet en de Zvw niet groot genoeg is om te spreken van een 'representatief' beeld, moeten de resultaten voor deze domeinen met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.<sup>19</sup>



*Figuur 3 Aandeel budgethouders die pgb zelf beheert of ondersteuning daarbij krijgt.*

Onderzocht is of er verschillen zijn in vertegenwoordiging per soort ondersteuning. Bijvoorbeeld of binnen de Wmo, cliënten met een pgb voor huishoudelijke hulp vaker of minder vaak gebruik maken van hulp of vertegenwoordiging bij pgb-beheer dan met een pgb voor beschermd wonen. Deze verschillen blijken niet uit de data van de enquêtes. Ook is onderzocht of er een samenhang bestaat tussen de hoogte van het budget en het al dan niet hebben van een vertegenwoordiger of ondersteuning van een (informele of gewaarborgde) hulp. Op basis van de enquêtes kan deze conclusie niet worden getrokken.

Uit de enquête blijkt geen duidelijke samenhang tussen het aantal zorgverleners en het wel of niet ontvangen van ondersteuning van een vertegenwoordiger en/of (informele of gewaarborgde) hulp.

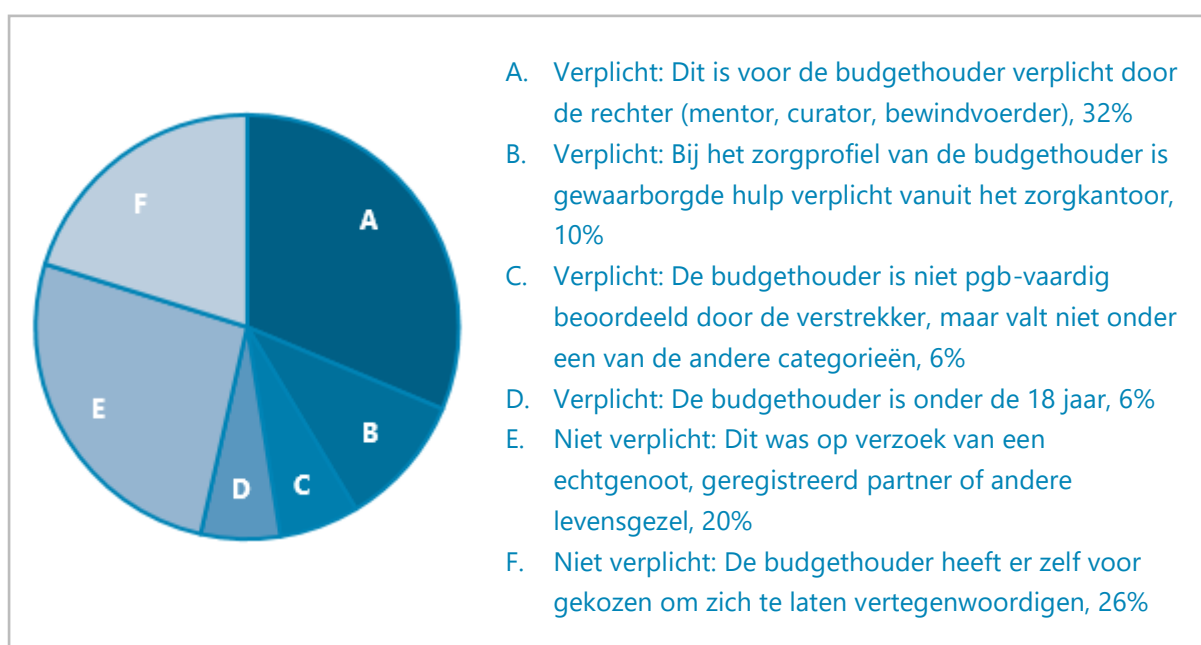
<sup>19</sup> Vektis (2016) heeft eerder onderzoek gedaan naar pgb huisbezoeken in de Wlz. Uit dit onderzoek blijkt dat het beheer van het budget en de organisatie van zorg in 6% van de gevallen wordt gedaan door de budgethouder zelf.

Wanneer dieper in wordt gegaan op de data is wel zichtbaar dat de budgethouders die aangeven één zorgverlener te hebben ook in hogere frequentie aangeven zelf het pgb te beheren (28% van deze groep).

## 2.5 Waarom laat men zich vertegenwoordigen/helpen bij pgb-beheer?

De overwegingen van budgethouders om zich voor het pgb-beheer te laten bijstaan zijn uitgevraagd in de budgethouders enquête. Een onderscheid hierbij is de vraag of een budgethouder verplicht of op vrijwillige basis gebruik maakt van vertegenwoordiging en/of gewaarborgde hulp. Het onderscheid verplicht/onverplicht is een onderscheid dat vanuit beleidsoverwegingen gemaakt wordt door het ministerie van VWS.

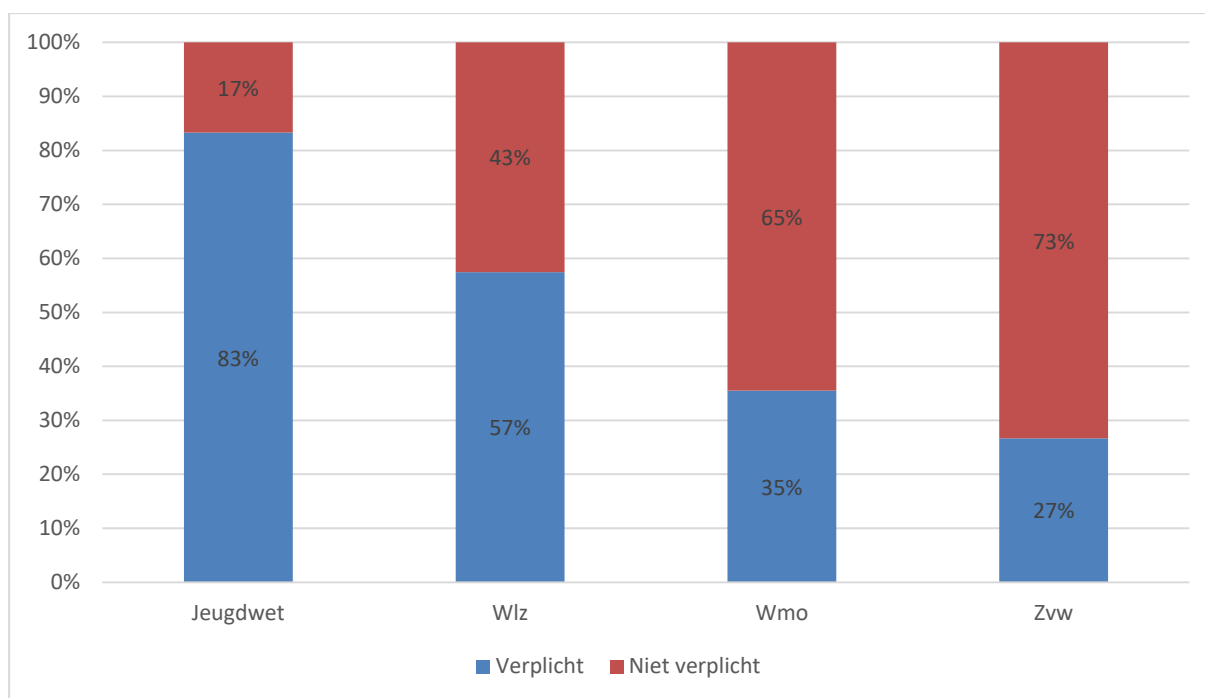
Uit de enquête blijkt dat 47% van de respondenten die het pgb niet zelf beheren, dit doet uit eigen beweging. Voor de overige 53% van de budgethouders is vertegenwoordiging of hulp verplicht. 10% van deze laatste groep budgethouders heeft volgens de enquête een zorgprofiel waarbij gewaarborgde hulp verplicht is. Deze gegevens zijn weergegeven in onderstaande figuur 4.



Figuur 4 Redenen voor vertegenwoordiging/hulp

In de enquête is een mogelijkheid opgenomen om toelichting te geven op de gegeven antwoorden. Uit deze toelichtingen blijkt dat budgethouders verschillende overwegingen hebben om op vrijwillige basis te kiezen voor vertegenwoordiging of de inzet van gewaarborgde hulp. Redenen die hiervoor opgegeven zijn, zijn bijvoorbeeld: vanwege de kwetsbaarheid van de budgethouder vanwege de beperking, bescherming tegen fraude door derden, vanwege problemen met de Nederlandse taal of met lezen en schrijven, vanwege de complexiteit van het beheer en het gevoel 'door de bomen het bos niet meer te zien' en omdat de budgethouder niet goed overweg kan met een computer.

In figuur 5 is de verdeling tussen verplichte en niet verplichte vertegenwoordiger en/of hulp uitgesplitst naar de verschillende wetten. In de Jeugdwet is, zoals verwacht, het hoogste percentage verplichte vertegenwoordiging (83%). Voor de Wmo en Zvw is dit aandeel een stuk lager, respectievelijk 35% en 27%.



*Figuur 5 Aandeel verplichte en niet verplichte vertegenwoordigers(s)/hulp, uitgesplitst naar wet*

Van de groep budgethouders die enige vorm van vertegenwoordiging en/of hulp ontvangt bij het pgb-beheer, geeft 65% in de enquête aan een vertegenwoordiger te hebben/gebruik te maken van gewaarborgde hulp, omdat zij dat zelf wensen. 31% had al een vertegenwoordiger voordat zij het pgb ontvingen en in 4% van de gevallen heeft de verstrekker van het pgb voorgesteld om een vertegenwoordiger/gewaarborgde hulp in te zetten.

De enquête die is afgenomen onder verstrekkers geeft een verdeeld beeld weer over deze cijfers. Zorgkantoren rapporteren een hoger percentage (70%) van budgethouders die verplicht worden vertegenwoordigd. De gemeenten die hierover bevraagd zijn in het kader van dit onderzoek geven allen aan hier geen zicht op te hebben of dit niet te registreren. Of een budgethouder zich laat vertegenwoordigen op aandragen van de verstrekker wordt door geen van hen geregistreerd.

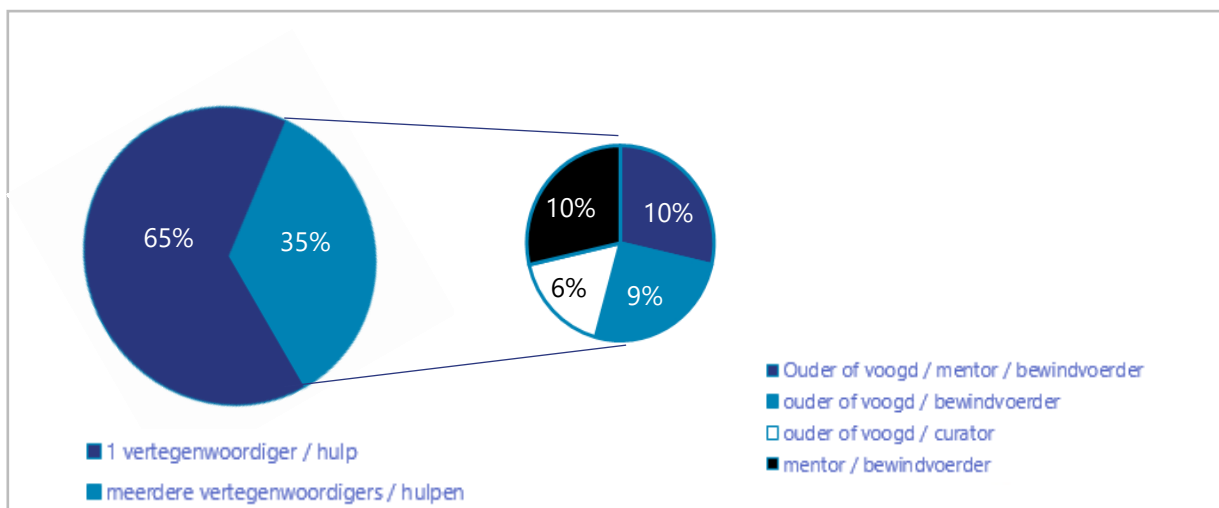
## 2.6 Door wie?

In voorgaande paragrafen is beschreven dat een substantieel deel van de budgethouders zich (al dan niet verplicht) laat vertegenwoordigen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag wie deze vertegenwoordiger(s) van de budgethouder is of zijn, wanneer de budgethouder niet zelf het pgb beheert. Eerst wordt een beeld geschetst over alle domeinen op basis van de budgethouders enquête, vervolgens wordt ingegaan op de vier afzonderlijke domeinen.

Uit de enquête blijkt dat bij 65% van de budgethouders die het pgb niet zelf beheren er sprake is van één vertegenwoordiger. In de meeste gevallen is dit een ouder of een voogd. Dit betekent dat 35% van de respondenten die aangeeft een vertegenwoordiger te hebben voor het pgb twee of meerdere vertegenwoordigers en/of hulpen heeft bij het beheer van het pgb.

In figuur 6 is een nadere specificatie opgenomen over de verschillende, top vier meest voorkomende combinaties van vertegenwoordiging. Hieruit blijkt dat wanneer er sprake is van een combinatie van vertegenwoordigers er bij de meeste combinaties een ouder of voogd betrokken is. Hierbij dient de volgende nuancering te worden geplaatst: bij de groep ouder of voogd/mentor/bewindvoerder is het

mogelijke dat er sprake is van een mentor/bewindvoerder, die zich niet met het pgb bemoeit, maar dat respondenten dit wel op deze wijze hebben aangegeven bij het beantwoorden van de enquête. Wanneer wordt ingezoomd op de data valt op dat er een zeer grote pluriformiteit aan combinaties van vertegenwoordigingsvormen en hulpen is: uit de enquête volgen bijna 150 verschillende combinaties.



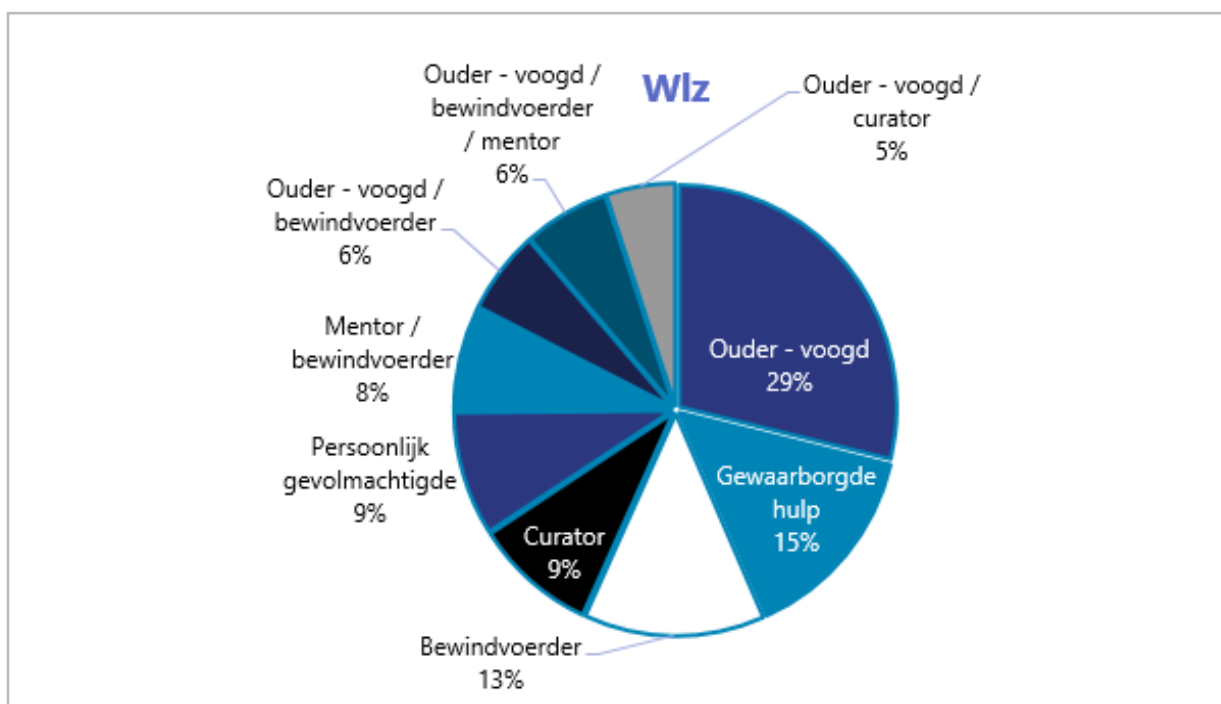
Figuur 6 Meest voorkomende combinaties van vertegenwoordiging

### Wet langdurige zorg

In figuur 7 is de top acht van meest voorkomende vormen van vertegenwoordiging in de Wlz opgenomen, op basis van de budgethouders enquête. Net als op domeinniveau geldt ook binnen de Wlz dat ouder-voogd een veelvoorkomende vorm van vertegenwoordiging is, ook in combinatie met andere vormen van vertegenwoordiging.<sup>20</sup>

Zoals gevisualiseerd in figuur 7 geeft 15% van de respondenten aan dat zij enkel ondersteuning ontvangen van een gewaarborgde hulp. Combinaties van vertegenwoordiging/hulp waarvan gewaarborgde hulp onderdeel is, vallen buiten de top acht en komen om die reden niet voor in figuur 7. Wanneer wordt ingezoomd op de gegevens, blijkt dat 66% van de respondenten die pgb ontvangen vanuit de Wlz, aangeven te worden ondersteund door een gewaarborgde hulp, al dan niet in combinatie met een andere vorm van vertegenwoordiging of hulp. Hierbij worden dus alle constructies waarbij een gewaarborgde hulp betrokken is bij elkaar geteld.

<sup>20</sup> Vektis (2016) heeft eerder onderzoek gedaan naar pgb huisbezoeken in de Wlz. Uit dit onderzoek blijkt dat van de budgethouders die het pgb niet zelf beheren, dit beheer voor circa 75% van de pgb's wordt gedaan door de ouder, een ander familielid of de wettelijk vertegenwoordiger (niet zijnde de ouder) beheerder van het budget. Het resterende percentage bestaat volgens Vektis uit bewindvoerders voor zover geen direct bekende, zorgverleners en een enkel bemiddelingsbureau. De organisatie van de zorg is voor 59% van de cliënten in handen van de ouder of een ander familielid. Bij 12% van de cliënten regelt de zorgverlener in dienst van een instelling de zorg. Daarnaast regelen pgb-houders, wettelijk vertegenwoordigers en individuele zorgverleners de zorg.



*Figuur 7 Veelvoorkomende (combinaties van) vertegenwoordiging en hulp binnen de Wlz*

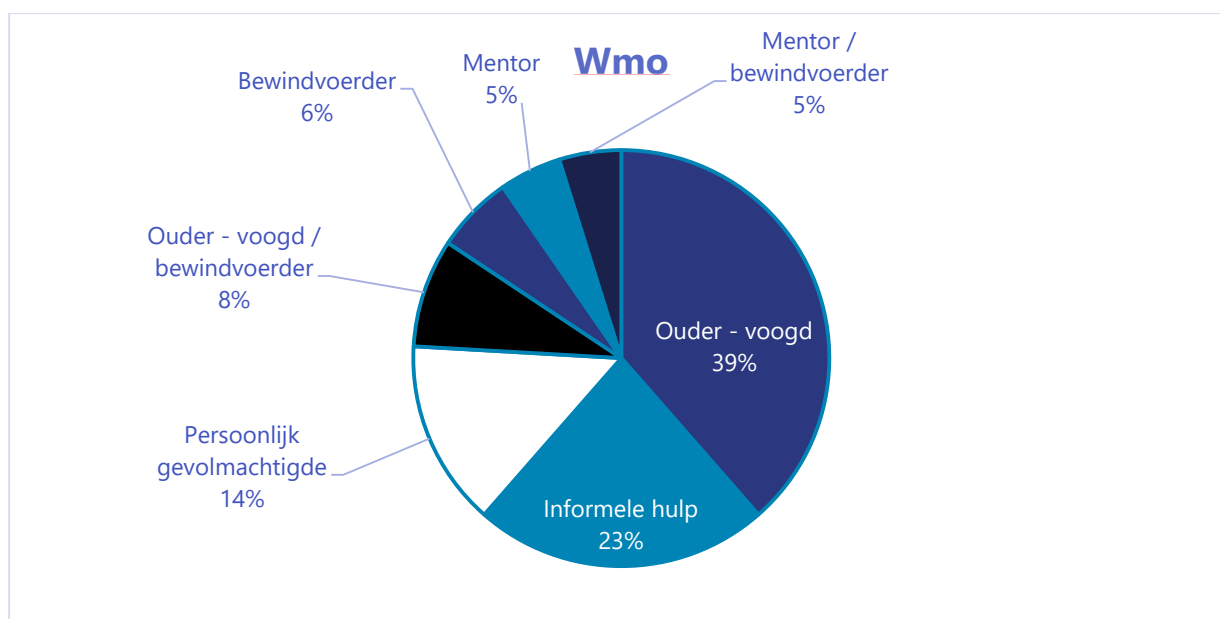
Een andere bevinding is dat veel van de data die zorgkantoren hebben opgeleverd, is gebaseerd op een schatting. Het is voor hen niet altijd mogelijk om de gevraagde data uit de systemen te halen. De registratie is op dit punt dus niet altijd toereikend: in ieder geval onvoldoende om een volledige analyse uit te voeren. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat de zorgkantoren wel cijfers opleverden. Voor gemeenten en zorgverzekeraars was dit in de meeste gevallen helaas niet mogelijk.

### **Wet maatschappelijke ondersteuning**

Opvallend aan de vormen van vertegenwoordiging binnen de Wmo is dat er relatief vaak sprake is van één vertegenwoordiger voor het pgb. Dit is gevisualiseerd in figuur 8. Hier uit blijkt dat ook binnen het Wmo domein ouder - voogd de meest gebruikte vorm van vertegenwoordiging is: bijna 40% van de respondenten binnen het Wmo domein die zich laten vertegenwoordigen, worden vertegenwoordigd door een ouder-voogd.

Wanneer respondenten aangeven meerdere vertegenwoordigers/hulpen te hebben, gaat het meestal om de combinatie ouder – voogd in combinatie met een bewindvoerder, respectievelijk 8% van de respondenten binnen de Wmo geven aan gebruik te maken van deze combinatie van vertegenwoordigers.



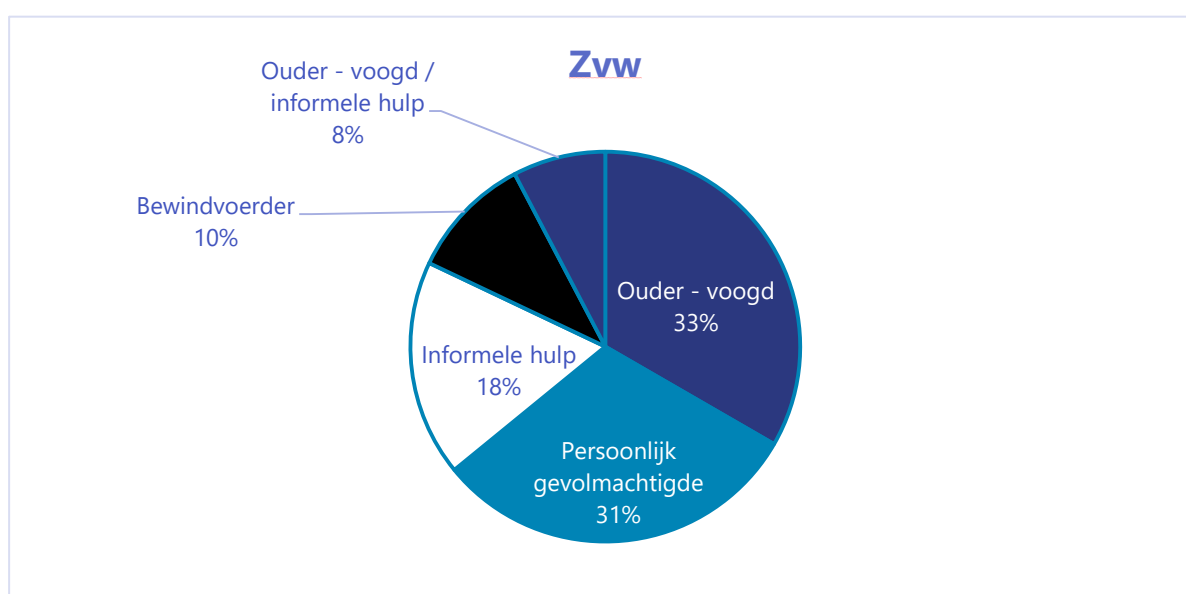


Figuur 8 Veelvoorkomende (combinaties van) vertegenwoordigingsvormen binnen de Wmo

### Zorgverzekeringswet

Vergelijkbaar met de Wmo is er ook in de Zvw relatief vaak sprake van één vertegenwoordiger wanneer een budgethouder zich laat vertegenwoordigen. Ook vergelijkbaar met de Wmo is het percentage van de budgethouders dat zich laat vertegenwoordigen door een ouder – voogd. Meer dan 30% van de respondenten binnen het Zvw domein die zich laten vertegenwoordigen, worden vertegenwoordigd door een ouder-voogd. Deze aantallen zijn opgenomen in figuur 9.

Wanneer er meerdere vertegenwoordigers betrokken zijn binnen de Zvw, is dat voornamelijk de ouder/voogd in combinatie met een informele hulp (8%). Ondanks dat de persoonlijk gevolmachtigde binnen de Zvw niet expliciet als mogelijke vertegenwoordigingsvorm is opgenomen, wordt dit wel door de respondenten van de enquête gerapporteerd. Een mogelijke verklaring hiervoor is, dat budgethouders een persoonlijk gevolmachtigde hebben aangesteld om hen te helpen op andere gebieden in hun leven en dat deze persoon eveneens ondersteunt bij het pgb-beheer.



Figuur 9 Veelvoorkomende (combinaties van) vertegenwoordigingsvormen binnen de Zvw

## Jeugdwet

Binnen de Jeugdwet is de vertegenwoordiger vrijwel altijd alleen de ouder - voogd. Van de respondenten die aangeven pgb vanuit de Jeugdwet te ontvangen, geeft ruim 95% van de respondenten aan vertegenwoordigd te worden door een ouder-voogd. Wanneer nader op deze groep wordt ingezoomd, valt op dat 98% van de respondenten binnen deze groep wordt vertegenwoordigd door een ouder (niet een voogd) van de budgethouder.

Bij respondenten die aangeven dat er meerdere vertegenwoordigers betrokken zijn bij de vertegenwoordiging binnen de Jeugdwet, is dat vrijwel altijd in combinatie met een ouder- voogd, zoals weergegeven in figuur 10.

In de enquête is geen onderscheid gemaakt in de verschillende vormen van voogdij: tijdelijk of voorlopig, voogd-natuurlijk persoon zoals pleegoudervoogdij en voogd-rechtspersoon (instellingsvoogdij).

Opvallend is dat in een aantal enquêtes is aangegeven er sprake is van een combinatie met een mentor terwijl mentorschap (en bewindvoering) alleen van toepassing zijn voor volwassenen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat respondenten de mentor opgevat hebben als de persoonlijk begeleider van hun kind. In de zorg wordt de term mentor hiervoor ook wel gebruikt.



Figuur 10 Veelvoorkomende (combinaties van) vertegenwoordigingsvormen binnen de Jeugdwet

## **2.7 Wat is de relatie met de budgethouder?**

In de enquête is uitgevraagd wat de relatie is tussen de budgethouder en de verschillende typen vertegenwoordigers. Hieruit blijkt dat het merendeel van de vertegenwoordigers een eerste- of tweedegraads familielid is van de budgethouder. Bij elk type vertegenwoordiging is familie de meest voorkomende relatie. Afhankelijk van het type vertegenwoordiging varieert het percentage eerste- en tweedegraads familieleden tussen de 75% en 98%.

De enige uitzondering hierop is het mentorschap: 90% van de mentoren zijn de partners van de budgethouders. De curator is in alle gerapporteerde gevallen iemand uit de familiale kring, zijnde een familielid, echtgeno(o)t(e) of pleegouder. Een zorgverlener of hulpverlener die ondersteunt bij het pgb-beheer, komt enkel voor bij gewaarborgde hulp (14%), informele hulp (8%) en bij ouder/voogd (0,4%). Voornamelijk voor de groep ouder/voogd lijkt dit een laag percentage. Vermoedelijk komt dit voort uit het feit dat bij deze groep naast ouders, vaak ook nog andere zorgverleners actief zijn, waardoor ouders zichzelf niet primair als zorgverlener betitelen, maar als ouder. Uit de enquête blijkt dat onder de respondenten van dit onderzoek enkel de groep bewindvoerders hun werkzaamheden verrichten als rechtspersoon.

## **2.8 Is de gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger bekend bij de verstrekker?**

In de enquête geeft 94% van de budgethouders aan dat de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) ook daadwerkelijk bekend zijn bij alle verstrekkers. In 2% van de gevallen is de vertegenwoordiger en/of hulp helemaal niet bekend bij de verstrekkers. Er zijn geen grote verschillen tussen de verschillende wetten zichtbaar. Het beeld dat de vertegenwoordigers in vrijwel alle gevallen bekend zijn wordt niet ondersteund door de enquête onder verstrekkers.

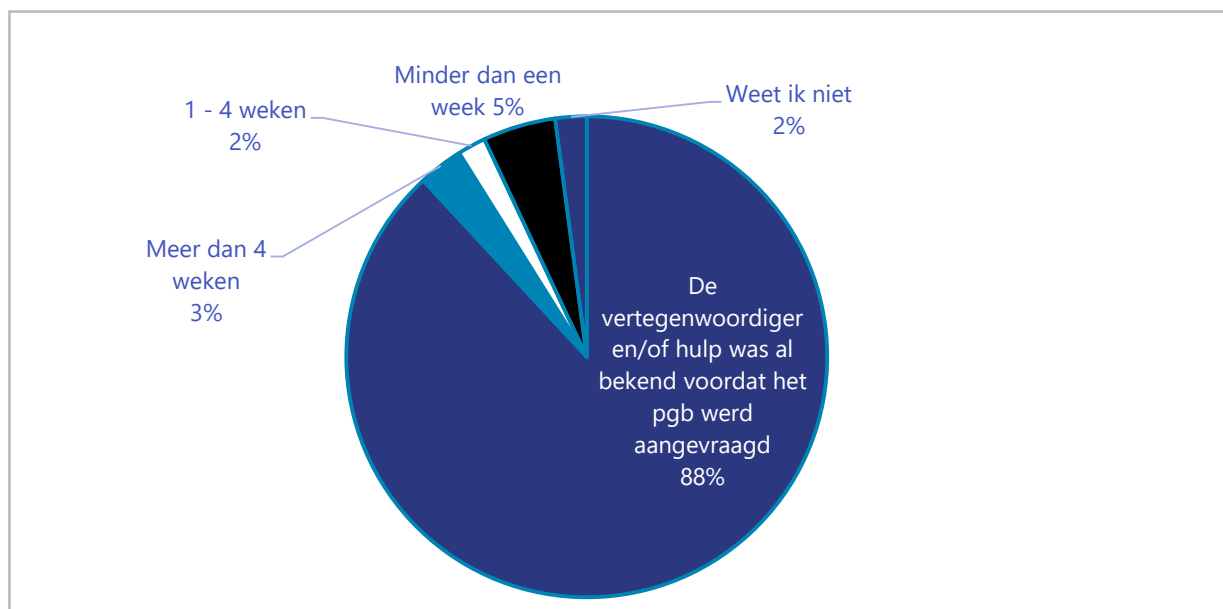
Uit de enquête onder verstrekkers blijkt dat de bevraagde gemeenten beperkt registreren wie de vertegenwoordiger/hulp van een budgethouder is. In de enquêtebeantwoording is meer dan eens aangegeven dat deze informatie niet uit het systeem te halen is. Hierin lijken grote verschillen tussen gemeenten te bestaan. Ter illustratie: één van de bevraagde gemeenten geeft aan 100% te registreren, andere gemeenten geven aan dit helemaal niet te registreren in een systeem. Zij leggen deze informatie veelal wel vast in de zorgplannen en zouden deze door moeten lichten om een schatting over de verdeling te maken.

De bevraagde zorgkantoren leggen vaker vast wie de vertegenwoordiger is en/of de gewaarborgde hulp levert. Enkel geven aan van alle budgethouders te weten wie de vertegenwoordiger is. Anderen schatten dit te weten van 60%. De bevraagde zorgkantoren kunnen vaker dan de gemeenten aangeven wie de vertegenwoordiger is, of een schatting maken die is gebaseerd op voorhanden registratie. Dit beeld werd bevestigd in de verdiepingssessies.

## **2.9 Budgethouders en gewaarborgde hulp/vertegenwoordiging**

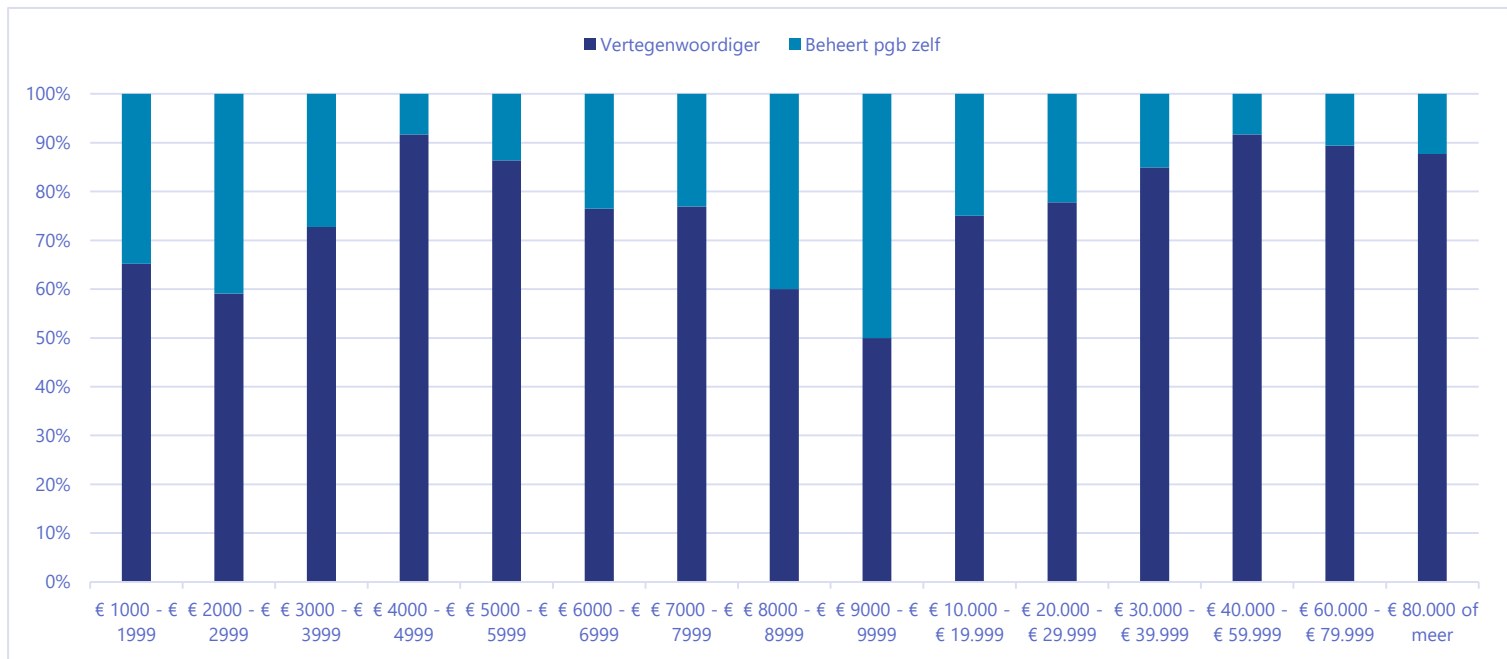
In deze paragraaf worden achtereenvolgens enkele vragen beantwoord over de combinatie van budgethouders (en hun kenmerken) en de inzet van een gewaarborgde hulp of vertegenwoordiger. Bijvoorbeeld de vraag hoeveel tijd het de budgethouder kost om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden komt aan bod. Ook wordt ingezoomd op de relatie tussen het al dan niet zelf beheren van het pgb en de hoogte van het budget.

In onderstaande figuur 11 is weergegeven dat voor het overgrote deel (88%) van de budgethouders geldt dat de vertegenwoordiger en/of hulp al bekend was voordat het pgb werd aangevraagd. Slechts 3% van de budgethouders rapporteert een periode van meer dan 4 weken. Opvallend is dat hierin bijna geen verschil te zien is in type vertegenwoordiging of hulp. Een overzicht van de benodigde tijd per type gewaarborgde hulp/vertegenwoordiging is te vinden in Bijlage IX – Benodigde tijd om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden.



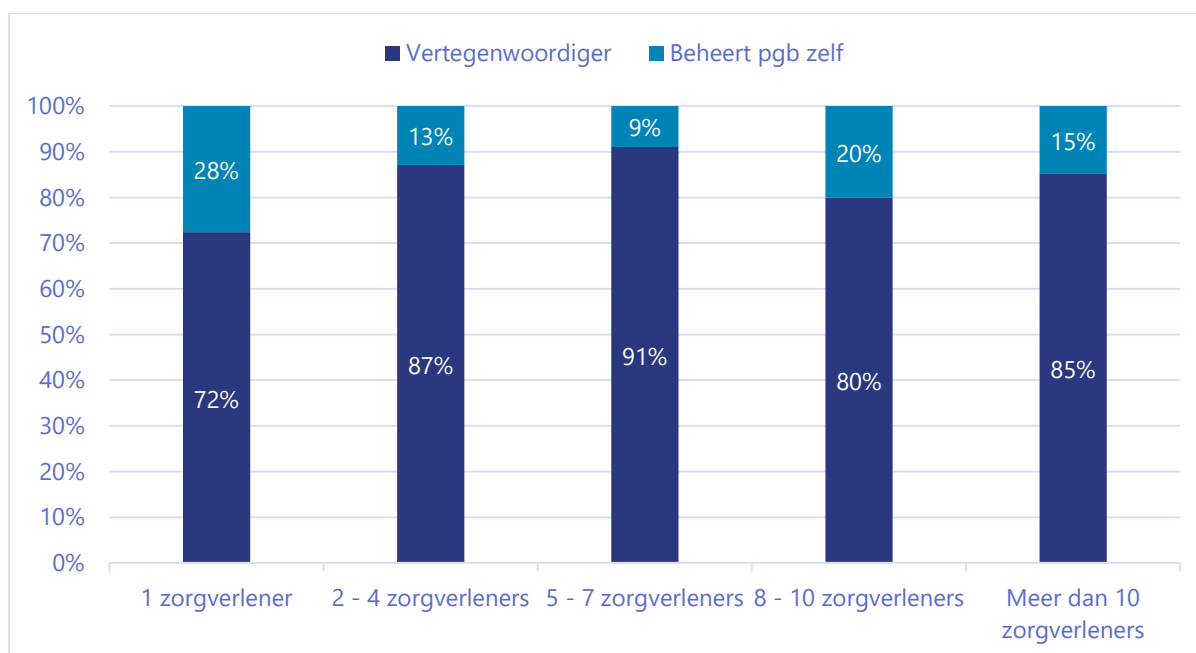
*Figuur 11 Benodigde tijd om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden*

Er lijkt geen samenhang te bestaan tussen de hoogte van het pgb en het wel of niet zelf beheren van het pgb. In figuur 12 zijn deze onderzoeksresultaten gevisualiseerd. Wel blijkt dat bijna iedere budgethouder binnen de Jeugdwet wordt vertegenwoordigd. Hier heeft dat vermoedelijk minder met de hoogte van het pgb te maken, maar meer met de leeftijd van de budgethouder.



*Figuur 12 Hoogte van het pgb in relatie tot de inzet van hulp of vertegenwoordiging*

In figuur 13 is te zien dat er op totaalniveau geen duidelijke samenhang is tussen het aantal zorgverleners en het wel of niet ontvangen van ondersteuning van een vertegenwoordiger en/of hulp. Wel is te zien dat de budgethouders die één zorgverlener hebben het vaakst zelf het pgb beheren (28%). Wanneer hierbij echter gekeken wordt naar de verschillende wettelijke domeinen, is er wel een verschil zichtbaar. Het beeld bij een uitsplitsing voor de Wlz is vergelijkbaar met het totaaloverzicht in onderstaande figuur. Wanneer naar de Wmo wordt gekeken, valt op dat een toename in het aantal zorgverleners een duidelijke stijging betekent van het aantal mensen dat hulp of vertegenwoordiging inzet. Wanneer er meer dan 8 zorgverleners betrokken zijn, rapporteert niemand binnen de Wmo meer het pgb zelf te beheren. Voor de zorgverzekeringswet is het aandeel budgethouders dat het pgb zelf beheert in alle categorieën een stuk hoger dan in onderstaande figuur, daar is geen directe samenhang met het aantal zorgverleners te zien. Voor de Jeugdwet geldt dat er in alle categorieën veel gebruik wordt gemaakt van de inzet van hulp of vertegenwoordiging. Hier heeft dat echter vermoedelijk minder met het aantal zorgverleners te maken, maar meer met de leeftijd van de budgethouder. In Bijlage X – Samenhang aantal zorgverleners en de inzet van hulp/vertegenwoordiging, is de uitsplitsing van onderstaande figuur per wet opgenomen.



Figuur 13 Aantal zorgverleners in relatie tot de inzet van hulp of vertegenwoordiging

## 2.10 Hoe vindt toetsing op pgb-beheer door verstrekkers plaats?

De eisen die gesteld worden aan het beheer van het pgb zijn niet afhankelijk van de persoon die het pgb beheert. Kortom: voor de taken, kennis en vaardigheden maakt het geen verschil of het pgb beheerd wordt door de budgethouder zelf, door een vertegenwoordiger of door iemand die (gewaarborgde) hulp levert.

### **Knelpunten bij toetsing op wet- en regelgeving**

Bijna alle geënquêteerde verstrekkers geven aan te toetsen of budgethouders, vertegenwoordigers en personen die (gewaarborgde) hulp leveren aan regelgeving voldoen. De specificatie van deze aantallen zijn opgenomen in figuur 14. Bij het toetsen aan de gestelde voorwaarden geven de benaderde zorgkantoren aan dat ze in circa 5% van de gevallen een vertegenwoordiger/gewaarborgde hulp afwijzen. Gemeenten en verzekeraars doen hierover geen uitspraken: zij leggen dit veelal niet vast.

De meerderheid van de benaderde verstrekkers, dus zowel gemeenten als zorgkantoren en verzekeraars, ervaren belemmeringen bij het toetsen. In figuur 14 is opgenomen welke belemmeringen welke verstrekker ervaart. Dit zijn knelpunten die zijn aangedragen door de bevroagde verstrekkers.

|  | Zorgkantoren | Gemeenten | Verzekeraars |
|--|--------------|-----------|--------------|
| Toetst aan de in regelgeving gestelde voorwaarden  | 100%         | 80%       | 100%         |
| Ervaart belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving om te toetsen  | 50%          | 60%       | 66%          |
| Ervaart belemmeringen om te toetsen of vertegenwoordiger/hulp ≠ instelling waar de cliënt verblijft                            | 50%          | 20%       | -            |
| Ervaart belemmeringen om te toetsen op wilsonbekwaamheid   | 50%          | 60%       | 100%         |
| Ervaart belemmeringen om te toetsen dat vertegenwoordiger/hulp niet onder bewind-, mentorschap of curatele staat <sup>21</sup> | 33%          | 100%      | 66%          |
| Ervaart belemmeringen om te toetsen door gebreken in het toetsingsproces   | 33%          | 80%       | 100%         |

*Figuur 14 Toetsing en belemmering door verstrekkers*

Gemeenten geven in hogere mate aan knelpunten te ervaren in de toetsing dan zorgkantoren. Veel van de bevroegde gemeenten geven aan niet te toetsen op de wilsbekwaamheid van de vertegenwoordiger. Zij geven aan dat dit (volgens hen) niet te controleren is. Hetzelfde geldt voor de toets of de vertegenwoordiger zelf niet onder bewind of curatele staat. Zij geven aan dat er onvoldoende handvatten bestaan om te toetsen of een budgethouder of vertegenwoordiger pgb-vaardig is. Tot slot geven gemeenten veelal aan niet over specifieke informatie te beschikken om een goede toets uit te voeren (o.a. vanwege privacyreglementen).

Een knelpunt dat de bevroegde zorgkantoren ervaren is dat de eisen en verantwoordelijkheden van de vertegenwoordiger en/of de gewaarborgde hulp onvoldoende zijn uitgewerkt in de wet of lagere regelgeving. Zorgkantoren hebben gezamenlijk wel kaders opgesteld aan de gewaarborgde hulp<sup>22</sup>, vooruitlopend op de regelgeving, maar in de praktijk blijkt dit weerbarstig. Zorgkantoren geven aan dat de bewindvoerders zich maar beperkt verantwoordelijk voelen. Zorgkantoren toetsen of de vertegenwoordiger geen zorgverlener is: de instelling, alsmede personeel van de instelling waar iemand verblijft, kan voor die persoon niet tot vertegenwoordiger worden benoemd. Zorgverleners worden geweigerd als vertegenwoordiger. De bevroegde zorgkantoren geven aan dat het niet altijd duidelijk is dat de vertegenwoordiger tevens zorgverlener is. Ook wordt getoetst of de vertegenwoordiger zelf niet onder bewind staat. De meeste bevroegde zorgkantoren ervaren geen problemen. Twee hiervan ervaren wel problemen met deze toets. De meeste bevroegde zorgkantoren geven aan een insolventiecheck

<sup>21</sup> Uit literatuuronderzoek blijkt dat deze informatie op te vragen is in het curatele- en bewind register. Bevroegde averstrekkers geven echter aan dit niet te (kunnen) controleren of hier belemmeringen in te ervaren.

<sup>22</sup> Vooruitlopend op besluitvorming door het Ministerie van VWS hebben zorgkantoren tot nu toe op eigen wijze invulling gegeven aan eisen, de rol (verantwoordelijkheden) en taken van de gewaarborgde hulp. Hiervoor hebben zorgkantoren met elkaar een notitie opgesteld met afspraken die zorgkantoren graag in wet- en regelgeving verankerd zien.



(Wnsp) te doen. Hierbij geven ze aan dat er wel onduidelijkheid bestaat over de volledigheid van het register.

Bevraagde zorgverzekeraars geven ook aan knelpunten in de toetsing van de vertegenwoordigers te ervaren. Ze ervaren het gebrek aan eisen in wet- en regelgeving als knelpunten en geven veelal aan dat zij geen gegevens (mogen) vastleggen van vertegenwoordigers of zorgverleners. Hierdoor zijn zij afhankelijk van de informatie die de verzekerde verschaft. Een ander knelpunt dat bevestigde zorgverzekeraars aangeven, is dat zij landelijk werken. Hierdoor vinden bewust keuzegesprekken vaak telefonisch plaats en in sommige gevallen vindt er zelfs geen bewust keuzegesprek plaats. Zij geven aan dat het bewuste-keuze-gesprek hierdoor niet toereikend is om te bepalen of iemand pgb-vaardig is of niet.

### **Aanvullende toetsing door verstrekkers?**

Naast de toets op geldende regelgeving geven verstrekkers aan ook op enkele aanvullende eisen te toetsen. Deze aanvullende eisen zijn opgenomen in onderstaande figuur 15. De tabel is opgesteld op basis van de input die de bevestigde verstrekkers hebben aangeleverd.

|  | Gemeenten | Zorgkantoren | Verzekeraars |
|--|-----------|--------------|--------------|
| Vertegenwoordiger/hulp mag geen fraude hebben gepleegd   | X         | X            | X            |
| Vertegenwoordiger/hulp mag niet de zorgverlener zijn   | X         | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp mag geen financiële vergoeding ontvangen voor taken pgb-beheer            |           | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp mag maximaal 3 budgethouders helpen                                       |           | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp moet volledige regie hebben/één integraal verantwoordelijke               | X         | X            | X            |
| Vertegenwoordiger/hulp moet binnen een redelijke fysieke afstand van de cliënt verblijven        |           | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp moet telefonisch bereikbaar zijn voor gesprek                             |           | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp moet fysiek aanwezig zijn bij gesprek                                     |           | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp moet pgb-vaardig zijn (oa toetsing a.d.h.v. pgb-test van Per Saldo)       | X         | X            |              |
| Vertegenwoordiger/hulp moet de Nederlandse taal beheersen  | X         |              |              |
| Vertegenwoordiger/hulp mag geen schuldenproblematiek/gok- of drugsverslaving hebben              | X         | X            | X            |
| De niet-professionele vertegenwoordiger moet een familielid in de 1e of 2e graad of partner zijn |           |              | X            |

*Figuur 15 Punten waarop aanvullend getoetst wordt door verstrekkers (anders dan de geldende regelgeving).*

Niet elke verstrekker toetst op alle onderdelen van de tabel, deze dient ter illustratie op welke onderdelen verstrekkers al dan niet toetsen. Bijvoorbeeld: er zijn gemeenten die toetsen of de vertegenwoordiger/hulp de Nederlandse taal beheerst maar dat doen niet alle gemeenten.

Bevraagde gemeenten zijn terughoudend in het stellen van aanvullende eisen aan de vertegenwoordigers, naast de eisen die zijn voorgeschreven bij de wet. Een reden die hiervoor wordt aangegeven, is dat de wet hier weinig ruimte voor biedt. De meest gehoorde eisen onder gemeenten is de toets of de vertegenwoordiger niet dezelfde persoon is als de hulpverlener (vanuit de eigen verordening). Ook zijn er gemeenten die aangeven te toetsen of er geen kosten voor het beheer van pgb vanuit het pgb worden vergoed.

Zorgkantoren toetsen of de vertegenwoordiging voldoet: zo doen ze bijvoorbeeld een controle of de vertegenwoordiger valt onder de Wet schuldsanering natuurlijke personen (Wsnp) en een controle of de gegevens in de Basisregistratie Personen (BRP) kloppen. Ook doen ze een check bij nieuwe instroom van budgethouders/vertegenwoordigers. In de enquête is uitgevraagd waarop verstrekkers toetsen, maar niet op grond waarvan zij dit doen. De bevroagde verstrekkers geven zelf aan dat zij er niet altijd zeker van zijn dat door hun gehanteerde toetsing voor de rechter stand zal houden. Vijf van de zeven bevroagde zorgkantoren eisen één vertegenwoordiger/één aanspreekpunt die volledige verantwoordelijkheid op zich neemt. Op grond waarvan zij dit doen is niet aangegeven in de enquête. Vaak eisen zij dat deze persoon gewaarborgde hulp wordt.

Verzekeraars geven aan dat zij maar zeer beperkt toetsen aanvullend op geldende regelgeving. Een genoemde additionele eis die zij stellen is dat de niet-professionele vertegenwoordiger een familielid in de 1e of 2e graad of partner moet zijn. Deze niet professionele vertegenwoordiger (uit de 1<sup>e</sup> of 2<sup>e</sup> graad) mag dan zowel zorgverlener als vertegenwoordiger zijn. Eén van de bevroagde zorgverzekeraars geeft aan niet toe te staan dat een ander dan bovengenoemde partijen optreedt als vertegenwoordiger, vooral omdat zij als verstrekker dan, naar eigen zeggen: vrijwel geen invloed meer ervaren op het proces waarin een keuze voor vertegenwoordiging wordt gemaakt. Gemeenten en verzekeraars geven aan dat zij bij de toetsing geen onderscheid maken tussen een vertegenwoordiger en een hulp.

Zorgkantoren hanteren bijna allemaal dezelfde criteria. Deze zijn onderdeel van de notitie die zorgkantoren gezamenlijk hebben opengesteld voor de gewaarborgde hulp<sup>22</sup>. Door de (kanton)rechter vastgestelde vertegenwoordigers worden door zorgkantoren doorgaan niet additioneel getoetst.

### 3. Knelpunten en oplossingen in de huidige situatie

Het verzoek van het ministerie van VWS is om een normerend advies te geven over het pgb-beheer. Voor dit advies is het van belang om inzicht te verschaffen in de knelpunten en mogelijke oplossingen bij pgb-beheer. Dit wordt beschreven vanuit het perspectief van budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers. Deze knelpunten en oplossingen zijn uitgewerkt in hoofdstuk 3. Hiervoor is aangesloten bij de resultaten uit stap 1 van het onderzoek: de beschrijving van de huidige situatie. Er is uitgewerkt tegen welke knelpunten budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers aanlopen bij het beheer van het pgb en waar zij moeite mee hebben. Daarnaast is aangegeven waarom iemand het pgb wel of niet kan beheren. Vervolgens is beschreven welke oplossingen gebruikers aandragen voor de knelpunten.

De geïnventariseerde knelpunten waar budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers tegenaan lopen bij pgb-beheer zijn visueel weergegeven in figuur 16.



*Figuur 16 Knelpunten bij het pgb-beheer*

Op basis van de enquêtes en verdiepingssessies kunnen twee categorieën knelpunten worden onderscheiden.

1. Hoofdknelpunt: Het belangrijkste knelpunt is de complexiteit van het pgb-systeem als geheel.
2. Naast het hoofdknelpunt zijn er deelknelpunten op drie terreinen:
  - a. de taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer zijn onduidelijk;
  - b. de kaders, uitvoering en toetsing ontbreken of zijn onduidelijk en;
  - c. onduidelijkheid in rolverdeling en aansprakelijkheid.

Uit de verdiepingssessies kwam naar voren dat het feit dat het pgb-systeem in brede zin zo complex is, de andere knelpunten verstrekt en in de hand werkt. Dat het systeem complex is en kaders niet altijd duidelijk zijn maakt dat het voor beheerders van het pgb lastig is om over alle taken, kennis en vaardigheden te beschikken. Het complexe systeem, dat in sommige gevallen verplichte betrokkenheid van bepaalde vertegenwoordigers vraagt, in combinatie met bijvoorbeeld partners en mantelzorgers, vraagt daarnaast veel afstemming over de rolverdeling en taakverdeling. De complexiteit houdt feitelijk de andere knelpunten in stand.

Opvallend is dat er bij de inventarisatie van de huidige praktijk (hoofdstuk 2) verschillen zichtbaar zijn tussen wetten, bijvoorbeeld door wie men zich laat vertegenwoordigen of hoeveel vertegenwoordigers er betrokken zijn. Wanneer het echter gaat om de knelpunten en oplossingen, lijkt er maar weinig verschil te zijn tussen de wetten. De in de verdiepingssessies gerapporteerde knelpunten en oplossingen in de Jeugdwet, Wmo, Wlz en Zvw komen grotendeels met elkaar overeen. De Wlz wijkt af van de andere wetten omdat binnen de Wlz sprake is van verplichte inzet van gewaarborgde hulp, maar de aard van de problematiek verschilt niet.

De mate waarin budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers knelpunten ervaren verschilt wel. Als de knelpunten en oplossingen worden geprioriteerd zijn er verschillen voor de betrokkenen bij het beheer van de pgb's:

- de taken, kennis en vaardigheden zijn voor alle betrokkenen (budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers) van belang;
- hetzelfde geldt voor het versterken van kennis over het pgb-beheer;
- de kaders voor uitvoering en toetsing van pgb-beheer zijn voornamelijk van belang voor de verstrekkers;
- de onduidelijkheid in rolverdeling en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid bij pgb-beheer, speelt vooral voor budgethouders en vertegenwoordigers, maar is ook voor verstrekkers een belangrijk aandachtspunt.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de verschillende knelpunten en aangedragen oplossingen daarbij.

### **3.1 Complexiteit van het pgb-systeem**

Het pgb in brede zin en in het bijzonder het pgb-beheer, wordt door zowel cliënten, vertegenwoordigers en verstrekkers als complex ervaren. Deze complexiteit zit in het systeem, de uitvoering, het beheer, de vertegenwoordiging en de samenhang van deze elementen. De complexiteit is één van de redenen dat budgethouders ondersteuning nodig hebben bij het beheer van het pgb. Dit komt onder andere door de volgende redenen:

- Er zijn *verschillen zijn tussen wetten*. Dit maakt dat budgethouders bij de overgang van het ene naar het andere domein met andere regels en uitvoering worden geconfronteerd. Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers die budgethouders uit verschillende domeinen vertegenwoordigen. Zij moeten specifieke kennis hebben van het pgb(-beheer) voor de verschillende wetten. Omdat overgang naar een ander domein voor cliënten in beginsel maar eens voorkomt (zoals bij het bereiken van meerderjarigheid) is de impact van dit knelpunt beperkt.
- Er zijn *verschillen in uitvoering* (beleidsvrijheid) binnen wetten. Dit komt voor bij gemeenten, zorgkantoren en bij de zorgverzekeraars. Er wordt gebruik gemaakt van verschillende begrippen en er wordt verschillend gebruik gemaakt van dezelfde begrippen. De impact hiervan is groot.
- Het pgb-beheer is *veelomvattend*. Het beslaat een veelheid aan taken waarvoor specifieke kennis en vaardigheden vereist zijn. De verschillen tussen de wetten en de verschillen in uitvoering, maken het beheer extra complex. Dit geldt voor budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers.
- Uit de resultaten van hoofdstuk 2 blijkt dat het *merendeel van de budgethouders* in alle wettelijke domeinen in enige vorm ondersteuning krijgt bij het beheer van het pgb. De veelheid aan constructies binnen wetten en tussen wetten maakt dat de praktijk van vertegenwoordiging moeilijk te overzien is.

Dit wordt versterkt door de relaties tussen diegenen die ondersteuning bieden en ondersteuning ontvangen.

*Citaten uit verdiepingssessies:*

- *"De theorie is complex, de praktijk is weerbarstig."*
- *"Je moet als budgethouder of vertegenwoordiger wel echt weten waar je het over hebt. We moesten een herindicatie hebben en dat is eigenlijk alleen één formuliertje invullen. De verstrekker gaf aan dat ik te laat zou zijn met de herindicatie maar dat was helemaal niet zo. Achteraf bleek ik gelijk te hebben en hadden ze de bijlagen niet gelezen. Hieruit blijkt dat je ook bij relatief simpele dingen goed beslagen ten ijs moet komen."*

*Figuur 17 Impressie van de verdiepingssessies: knelpunt complexiteit*

Een gevolg van de complexiteit is dat er bij alle betrokken partijen grote behoefte bestaat aan vereenvoudiging en kaders. Uit de grote variatie in vertegenwoordigingsconstructies en de inzet van meerdere vertegenwoordigers blijkt dat er in de praktijk vraag is naar maatwerk. Er is sprake van een spanningsveld tussen vereenvoudiging van het systeem aan de ene kant en de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk aan de andere kant.

### Oplossing

Ter reductie van de complexiteit zijn door de deelnemers aan de verdiepingssessies voorstellen gedaan voor de uniformering van de regelgeving, de uitvoering, het beheer en de vertegenwoordiging. Deze zijn weergegeven in figuur 18. Oplossingen voor de complexiteit van het pgb-beheer in zijn geheel vloeien voort uit de oplossingen van de deelnepunten. Deze zijn uitgewerkt in de volgende paragrafen.

Het reduceren van de complexiteit is belangrijk omdat het een bijdragen kan leveren aan de mate waarin budgethouders regie kunnen voeren. Een deel van de budgethouders zou in een minder complex systeem het pgb zonder hulp of vertegenwoordiger kunnen beheren.

| Vereenvoudiging van:       |   |
|----------------------------|---|
| <b>Regelgeving</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniformeren van pgb-regelgeving: vastleggen van regels op hetzelfde niveau (wet, besluit, regeling, verordening). Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat vaak bewust voor een bepaald niveau van wetgeving is gekozen (materiële/formele wetgeving). Bijvoorbeeld om een regeling te kunnen aanpassen aan (maatschappelijke) ontwikkelingen.</li> <li>- Eenheid van taal: gebruik van dezelfde begrippen. Ook over de domeinen heen. Bijvoorbeeld: de definitie van vertegenwoordiging in de zorgwetten.</li> <li>- Uniformeren van vereisten aan vertegenwoordigers/hulpen. Uniformeren zou op twee manieren kunnen: <ul style="list-style-type: none"> <li>o uniformering van eisen aan verschillende type vertegenwoordigers/hulp over de domeinen heen en;</li> <li>o uniformeren van de eisen die per domein gesteld aan de verschillende typen vertegenwoordigers/hulp worden gesteld.</li> </ul> </li> </ul> |
| <b>Uitvoering:</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Uniformeren van werkwijzen tussen verstrekkers (gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars) en binnen verstrekkers.</li> </ul>  |
| <b>Beheer:</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vereenvoudiging van het systeem vereenvoudigt het beheer.</li> </ul>   |
| <b>Vertegenwoordiging:</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tenzij aantoonbaar is dat de budgethouder het pgb zelf kan beheren.</li> <li>- Alleen gewaarborgde hulp als het een aanvulling is op reeds aanwezige vertegenwoordiging.</li> <li>- Eenduidigheid in gebruik van begrippen.</li> </ul>   |

Figuur 18 Oplossingen complexiteit

### 3.2 Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer zijn onduidelijk

Uit de verdiepingssessies blijkt een behoefte aan kennis onder budgethouders, vertegenwoordigers/hulpen en verstrekkers over:

- de wettelijke kaders van het pgb;
- de taken, kennis & vaardigheden horend bij pgb-beheer;
- de verschillende typen vertegenwoordiging en (gewaarborgde) hulp en;
- de wijze waarop aansprakelijkheid bij pgb-beheer is geregeld.

Het versterken van kennis is van belang voor een goede uitoefening van het pgb-beheer. Tevens wordt hiermee de regie van de budgethouder versterkt.

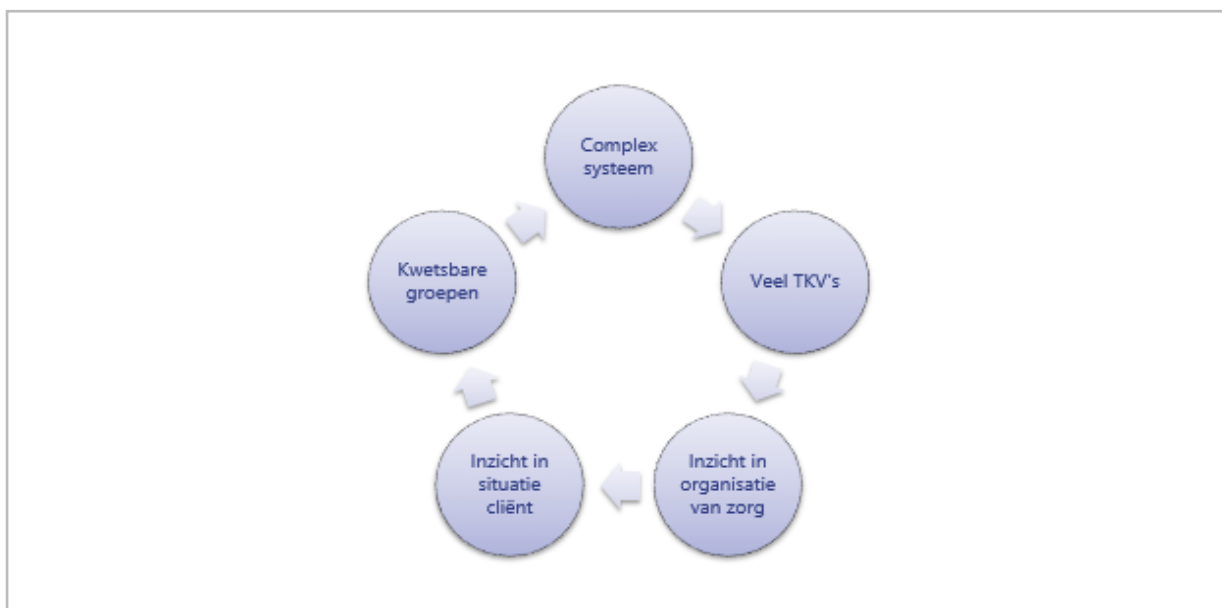
Figuur 19 geeft de geïnventariseerde kennisbehoefte per partij weer voor pgb-beheer.

| Kennisbehoefte voor pgb-beheer                     |   |
|--|---|
| <b>Cliënten</b>                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inzicht in zorgvraag</li> <li>- Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer</li> <li>- Taken, eisen en bevoegdheden van vertegenwoordigers</li> <li>- Vereisten van verstrekkers</li> <li>- Aansprakelijkheid bij vertegenwoordiging</li> </ul>   |
| <b>Vertegenwoordigers/<br/>(gewaarborgde) hulp</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer</li> <li>- Verhouding taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer ten opzichte van wettelijke taken (bij wettelijke vormen van vertegenwoordiging)</li> <li>- Verhouding (wettelijke) vertegenwoordiging en ondersteuning bij pgb-beheer vanuit sociaal netwerk/gewaarborgde hulp</li> </ul>   |
| <b>Verstrekkers</b>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer</li> <li>- Inzicht in pgb-vaardigheid van de budgethouders/diens vertegenwoordiger of hulp</li> <li>- Verschillende vormen van (wettelijk) vertegenwoordiging en hun taken, eisen en bevoegdheden</li> <li>- Verhouding (wettelijke) vertegenwoordiging en ondersteuning bij pgb-beheer vanuit sociaal netwerk/gewaarborgde hulp</li> </ul> |

*Figuur 19 Kennisbehoefte voor pgb-beheer per gebruiker*

Dat er meer behoefte is aan kennis over het beheer van het pgb en wat daarbij komt kijken blijkt onder andere uit de gesprekken tussen verstrekkers onderling en tussen budgethouders en verstrekkers. Verstrekkers geven aan dat voor hen met name het *bepalen van de pgb-vaardigheid* moeilijk is. Hiervoor is inzicht nodig in de taken, kennis en vaardigheden behorende bij pgb-beheer en moet een inschatting gemaakt worden of budgethouders/vertegenwoordigers hieraan voldoen.

Budgethouders en vertegenwoordigers geven in de verdiepingssessies aan dat zij bij aanvang van het pgb *niet wisten waar zij aan begonnen* en dat zij het gevoel hebben dat zij ieder voor zich het wiel opnieuw moeten uitvinden. Daarnaast geven budgethouders en vertegenwoordigers aan dat de kennis en vaardigheden extra belangrijk zijn omdat de cliënten die gebruik maken van het pgb veelal tot een kwetsbare groep behoren en het systeem zo complex is. Dit laatste is zeker het geval in de Jeugdwet, waarbij er sprake is van minderjarigen. Ook geldt dit voor de Wlz, waarbij er vanuit de indicatie in alle gevallen aanspraak is op 24 uur zorg in de nabijheid of permanent toezicht. Deze samenhang is weergegeven in figuur 20.



*Figuur 20 Elementen die een rol spelen bij de complexiteit bij pgb-beheer*

Uit de verdiepingssessies blijkt ook dat er *onduidelijkheid bestaat over de vertegenwoordiging en de eisen die verstrekkers aan de vertegenwoordiging stellen*. Een deel van de deelnemers gaf aan niet op de hoogte te zijn van de op hun van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Deelnemers aan de verdiepingssessies hadden vragen over de taken van de (wettelijk) vertegenwoordigers en over de functie van de gewaarborgde hulp in de Wlz. Een aantal vertegenwoordigers in de Wlz *wist niet van het bestaan van de gewaarborgde hulp*. Een deel van de vertegenwoordigers was er *niet van op de hoogte dat de budgethouder in geval van misbruik in beginsel zelf aansprakelijk is*.

In een eerder onderzoek van de NZa is ook al aangegeven dat er een gebrek aan kennis over de taken bij pgb-beheer is. Uit onderzoek van de NZa (2015)<sup>23</sup> in de Wlz bleek dat er bij 27% van de steekproef sprake is van administratieve onvolkomenheden bij de pgb-administratie. Hierbij had de budgethouder zijn administratie niet op orde en werd niet voldaan aan de administratieve verplichtingen. Uit het onderzoek bleek dat dit werd veroorzaakt doordat de budgethouders niet op de hoogte waren van hun verplichtingen. Een andere oorzaak hiervoor was dat zij het pgb-beheer hadden uitbesteed aan derden en niet wisten dat zij niettemin zelf eindverantwoordelijk waren voor de pgb-verantwoording. Daarnaast bleek uit het onderzoek dat bij tweederde van de bewuste-keuze-gesprekken de aanvrager niet in staat was om zelfstandig een pgb te beheren. Een kwart van de aanvragers was niet op de hoogte van de rechten en plichten die verbonden zijn aan een pgb (NZa, 2015)<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Nederlandse Zorgautoriteit, Vervolrapport Thematisch onderzoek aanpak PGB-fraude (2015)



In onderstaand kader zijn ter illustratie enkele citaten uit de verdiepingssessies opgenomen.

*Citaten:*

- *"Door opeenvolging van wijzigingen in beleid is kennis van vandaag morgen niks meer waard." (quote: ouder)*
- *"Ik moet de bewindvoerder bij elke rekening uitleggen waarom dit nodig is." (quote: ouder)*
- *"Gemeenten weten helemaal niks over de zorg maar moeten wel inschatten of het pgb goed beheerd wordt. Ik moest uitleggen aan de gemeente dat Syndroom van Down niet overgaat." (quote: vertegenwoordiger)*
- *"Er zijn ook vertegenwoordigers waarbij wij twijfels hebben of ze iemand adequaat kunnen vertegenwoordigen." (quote: gemeente)*
- *"Er is geen faciliteit voor bijvoorbeeld het onderdeel werkgeverschap en het komt op je pad. Dan wordt je lid van Per Saldo en dan leer je steeds meer. Maar iedereen vindt opnieuw het wiel uit." (quote: zoon)*

*Figuur 21 Impressie van de verdiepingssessies: knelpunt kennis en vaardigheden*

Gevolg van het gebrek aan kennis en vaardigheden bij pgb-beheer is dat cliënten mogelijk niet de juiste zorg ontvangen of onvoldoende worden vertegenwoordigd of ondersteund bij beheer van het pgb. In geval van onvolkomenheden bij pgb-beheer kunnen problemen ontstaan in de verantwoording van het budget. De budgethouder is op grond van de huidige regelgeving zelf aansprakelijk.

*Oplossingen*

Vanuit de verdiepingssessies is aangegeven dat door 'Leren, toetsen en certificeren' kan worden voorzien in de behoefte aan kennis en vaardigheden. Het doel van het vergroten van kennis is tweeledig: het draagt bij aan de mate van regie van budgethouders en het draagt bij aan verantwoord pgb-beheer.



*Figuur 22 Leren, toetsen, certificeren*

Deelnemers aan de verdiepingssessies geven aan dat het essentieel is dat er in de basis meer kennis komt bij alle betrokkenen over wat het beheer van het pgb behelst. *Hierbij gaat het om leren.* De nadruk hierbij moet liggen op het één plaats beschikbaar maken van kennis over de taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer, de regelgeving en de verschillende vormen van vertegenwoordiging/hulp. In de verdiepingssessies is tevens aangegeven dat het wenselijk is om te investeren in kennisuitwisseling tussen verschillende betrokkenen: budgethouders, vertegenwoordigers/hulpen en verstrekkers. Dit wordt bevestigd door deelnemers van de klankbordgroep. Voor het leren kan aansluiting gezocht worden bij

het cursusaanbod van bijvoorbeeld Per Saldo. In het verleden werden ook trainingen pgb-beheer verzorgd door zorgkantoren en gemeenten. Deze werden door budgethouders gefinancierd vanuit het vrij besteedbare bedrag. Mensen die een pgb aanvroegen, kregen automatisch die cursus aangeboden. In Bijlage XIV - Infographic is op basis van dit onderzoek een infographic opgenomen. Deze is bedoeld als handreiking voor budgethouders.

Aanvullend op het '*Leren*', kan geïnvesteerd worden in het *toetsen van kennis en vaardigheden* om de pgb-vaardigheid te beoordelen. In de bewuste-keuze-gesprekken en bij de intake wordt hier door zorgkantoren en gemeenten al op geïnvesteerd. Tijdens deze gesprekken kan worden beoordeeld of iemand pgb-vaardig is. Om kennis van het pgb-beheer en de pgb-vaardigheid te toetsen, zou voortgebouwd kunnen worden op de pgb-toets van Per Saldo. Met behulp van deze toets kunnen budgethouders op de website van Per Saldo nagaan of een pgb bij hen past. De toets van Per Saldo zou uitgebreid kunnen worden met het kader taken, kennis en vaardigheden. Een dergelijke toets kan eveneens toepasbaar gemaakt worden voor vertegenwoordigers. Vertegenwoordigers kunnen op basis van die toets dan naast formeel- ook materieel getoetst worden.

Het is een mogelijkheid om deze toets verplicht te stellen. Door een bewijs van succesvol afleggen van de toetsing te verstrekken kunnen budgethouders, (gewaarborgde) hulpen en vertegenwoordigers aantonen dat zij weten wat het pgb-beheer inhoudt en dat zij hierin vaardig zijn. Aangezien de regelgeving en de eisen die aan de pgb-beheerder worden gesteld veranderen kan hierbij ook nascholing en bijscholing worden aangeboden.

Naast '*leren*' en '*toetsen*' kan een systeem van '*certificering*' worden ingevoerd om te borgen dat de training aan kwaliteitseisen voldoet en om wildgroei van toetsen te voorkomen.

### **3.3 Kaders voor pgb-beheer ontbreken of zijn onduidelijk**

Naast de complexiteit en behoefte aan kennis en vaardigheden gaven deelnemers in de verdiepingssessies aan dat zij het ontbreken van kaders, dan wel de onduidelijkheid over de kaders, als een belangrijk knelpunt ervaren, zie figuur 23.

Bij het *ontbreken van kaders* gaat het om twee zaken:

1. er is geen uniform kader met taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer én;
2. er is geen kader met uitwerking van het begrip gewaarborgde hulp in de Wlz.

#### *Onduidelijkheid over kaders*

Onduidelijkheid over de kaders bestaat er als de budgethouder het pgb niet zelf beheert, maar hiervoor hulp of vertegenwoordiging inschakelt. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat dit het geval is bij 83% van de respondenten (gemiddelde over de domeinen heen). De onduidelijkheid wordt veroorzaakt doordat de praktijk en theorie niet op elkaar aansluiten. *Concreet wil dit zeggen dat de taken van de wettelijk vertegenwoordiger zich niet één op één verhouden tot de taken van het pgb.* Het onderscheid tussen de door de rechter benoemde vormen van vertegenwoordiging ligt bij vermogensrechtelijke/niet-vermogensrechtelijke taken, terwijl het bij pgb-beheer over beide gaat. Volgens de algemene regels van het overeenkomstenrecht is bij een pgb een overeenkomst tot stand gekomen tussen de pgb-houder en de verstrekker. Het feit dat het pgb (formeel) wordt toegekend aan de pgb-houder brengt mee dat op de pgb-houder alle rechten en plichten rusten die aan het pgb zijn verbonden. Ook al wordt de pgb-houder in de praktijk vaak niet betrokken bij de aanvraag en uitvoering van het pgb omdat een pgb-beheerder

dat doet. De verstrekker sluit een overeenkomst met de pgb-houder en de verstrekker kan de pgb-houder erop aanspreken als het pgb niet correct wordt uitgevoerd, ook al vindt de feitelijke uitvoering door diens vertegenwoordiger plaats. Wel kan de vertegenwoordigde (de pgb-houder) zijn vertegenwoordiger (de pgb-beheerder) aanspreken als deze niet heeft gehandeld als een goed vertegenwoordiger, maar in de praktijk is dit een grote stap voor de vertegenwoordigde. Exemplarisch voor hoe het Nederlandse aansprakelijkheidsregime in het geval van pgb werkt is de uitspraak: Rb. Den Bosch 5 oktober 2011<sup>24</sup>. De grens van de wettelijke vormen van vertegenwoordiging ligt bij vermogensrechtelijke/niet vermogensrechtelijke taken, terwijl het bij pgb-beheer over beide gaat. Dit uit zich in de praktijk in vraagstukken rondom taakverdeling en aansprakelijkheid en ligt daarmee in het verlengde van hetgeen beschreven in is paragraaf 3.1.

| Ontbreken van kaders  | Onduidelijkheid over kaders   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Kader taken, kennis en vaardigheden pgb-beheer</b></li> <li>• <b>Kader gewaarborgde hulp in de Wlz</b></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juridische kaders (wettelijke) vertegenwoordiging in relatie tot pgb</li> <li>• Gewaarborgde hulp in relatie tot wettelijke vertegenwoordigingsvormen</li> </ul> |

*Figuur 23 Knelpunt kaders*

Door het ontbreken van en de onduidelijkheid over de kaders ontstaan er grote verschillen in de uitvoering binnen de wettelijke domeinen tussen verstrekkers (gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars) en zelfs binnen één verstrekkers tussen medewerkers. Daarnaast zorgt het voor belemmeringen bij toetsing door verstrekkers. Verstrekkers merken in de verdiepingssessies op dat zij zich onthand voelen bij toetsing, vooraf op pgb-vaardigheid en achteraf bij de verantwoording.

Uit onderzoek van de NZa in 2015 blijkt dat 12% van de budgethouders die het pgb zelf beheert niet in staat is om de regie te voeren over het eigen pgb. Zij beheren dit wel, maar zijn hiervoor eigenlijk niet toegerust. Zorgkantoren geven aan dit als probleem te zien. Gebrek aan eigen regie is een juridische grond om een pgb-aanvraag te weigeren. Als zorgkantoren achteraf bij personen die al over een pgb beschikken constateren dat er sprake is van onvoldoende eigen regie, is dit geen toegestane grond om het pgb in te trekken. In de regeling rondom pgb is vastgelegd dat een pgb onder andere mag worden geweigerd indien: “de verzekerde naar het oordeel van het zorgkantoor niet in staat is te achten op eigen kracht of met hulp van een vertegenwoordiger, gemachtigde of zaakwaarnemer de aan een persoonsgebonden budget verbonden verplichtingen op verantwoorde wijze uit te voeren”.

Een aanvullend aandachtspunt hierbij is dat onduidelijkheid over privacyregelgeving maakt dat verstrekkers terughoudend zijn in het vastleggen van informatie over de vertegenwoordigers. Omdat 88% van de budgethouders al een vertegenwoordiger had (zie hoofdstuk 2) op het moment dat de pgb-aanvraag plaatsvond, wordt er door verstrekkers meestal geen materiële toets op pgb-vaardigheid van de vertegenwoordiger meer gedaan. Van reeds aanwezige wettelijk vertegenwoordigers wordt door de meeste verstrekkers aangenomen dat zij voor de cliënt het pgb kunnen en willen beheren, ook als de taken van het pgb zich niet automatisch geheel verhouden tot de wettelijke taken zoals het geval is bij bewindvoering en mentorschap. Enkele verstrekkers geven aan dat het wenselijk zou zijn om expliciet te

<sup>24</sup> Te raadplegen via rechtspraak.nl via het zogeheten ECLI-nummer: ECLI:NL:RBSHE:2011:BT6596

toetsen of de wettelijk vertegenwoordiger ook bereid is om de pgb-beheerder te zijn. Verstrekkers geven in de enquête aan voornamelijk te toetsen bij instroom.

De verschillen in uitvoering die veroorzaakt worden door het gebrek aan en de onduidelijkheid over de kaders, maken dat er voor de cliënt sprake is van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

### **Oplossingen**

Oplossingsrichtingen kunnen in eerste instantie gevonden worden in het *vastleggen van de taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer* (zoals beschreven in paragraaf 3.2).

In de verdiepingssessies is voorgesteld om voor de Wlz een *(uniform) kader voor gewaarborgde hulp* in te stellen. Dit kader kan bestaan uit open normen die ruimte laten voor de discretionaire bevoegdheid van zorgkantoren. In praktijk zou hiervoor voortgebouwd kunnen worden op de notitie van zorgkantoren inzake de gewaarborgde hulp<sup>25</sup>. Dit dient dan aangevuld te worden met de criteria die aansluiten bij de benodigde kennis en vaardigheden bij pgb-beheer. Voor de eisen die gesteld worden aan de gewaarborgde hulp zou eveneens aangesloten kunnen worden bij het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren.

Voor de Jeugdwet, Wmo en Zvw is het advies van budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers om hetzelfde kader te hanteren als voor de gewaarborgde hulp. Dat wil zeggen dat *voor de inzet van ondersteuning bij pgb-beheer vanuit de sociale omgeving aangesloten wordt bij de criteria die gesteld worden aan de gewaarborgde hulp*. Er kan ook voor gekozen worden om het begrip gewaarborgde hulp in deze wetten te verankeren. In dit laatste geval zou de gewaarborgde hulp de inzet van ondersteuning bij pgb-beheer vanuit de sociale omgeving in de Wmo, Jeugdwet en Zvw vervangen.

Tot slot geven deelnemers in de verdiepingssessies aan dat het wenselijk is om *de relatie tussen de gewaarborgde hulp en de vertegenwoordigingsvormen uit het Burgerlijk Wetboek in vervolgonderzoek nader te duiden*. Dit kan aan de hand van jurisprudentie en casuïstiek. Wanneer bovengenoemde kaders helder zijn, kunnen deze de basis vormen voor uniformering van de uitvoering zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven.

---

<sup>25</sup> Vooruitlopend op besluitvorming door het Ministerie van VWS hebben zorgkantoren tot nu toe op eigen wijze invulling gegeven aan eisen, de rol (verantwoordelijkheden) en taken van de gewaarborgde hulp. Hiervoor hebben zorgkantoren met elkaar een notitie opgesteld met afspraken die zorgkantoren graag in wet- en regelgeving verankerd zien.

*Citaten:*

- *"Een probleem voor ons als bewindvoerders is dat we geen invloed hebben op de zorgverlener. Verstrekkers kijken ons als bewindvoerder aan wanneer een zorgverlener tekort schiet, maar wij hebben geen invloed." (quote: bewindvoerder)*
- *"Juridisch komt gewaarborgde hulp en vertegenwoordiging niet overeen. Als ik bewindvoerder ben, ben ik dat alleen voor het financiële aspect. Ook als er wettelijk vertegenwoordigers zijn en ernaast komt een gewaarborgde hulp, dat bijt ook. De gewaarborgde hulp kan niet overrulen wat de wettelijk vertegenwoordiger bepaalt, zo ligt dat vast in de wet." (quote: bewindvoerder)*
- *"Als ik moet tekenen als gewaarborgde hulp dan is dat in strijd met mijn taken. De gewaarborgde hulp is nu een natuurlijk persoon, maar als professionele vertegenwoordiger word je benoemd als rechtspersoon". (quote: bewindvoerder)*

*Figuur 24 Impressie van de verdiepingssessies : knelpunt ontbreken/onduidelijkheid van kaders*

### **3.4 Onduidelijkheid in rolverdeling en aansprakelijkheid bij pgb-beheer**

Door budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers die deelnamen aan de verdiepingssessies wordt aangegeven dat een belangrijk aandachtspunt is dat de meerderheid van de budgethouders het pgb niet zelf beheert. In situaties dat budgethouders het pgb-beheer (gedeeltelijk) uit handen geven of er sprake is van meerdere vertegenwoordigers/hulpen, ontstaan er vraagstukken over de rolverdeling. Hierbij gaat het om:

- de rolverdeling tussen vertegenwoordigers en cliënt (bij gedeeltelijke overname van taken);
- de verdeling van taken tussen vertegenwoordigers (bij meerdere vertegenwoordigers);
- de relatie tussen de gewaarborgde hulp en de wettelijk vertegenwoordigers;
- het aantal betrokken vertegenwoordigers/hulpen bij het beheer van het pgb;
- de relatie in familiale constructies en;
- de aansprakelijkheid van de budgethouder en/of de vertegenwoordiger jegens de verstrekker.

Deelnemers aan de verdiepingssessies benoemen de *afstemming tussen cliënt en vertegenwoordiger/hulp* als aandachtspunt. In de enquêtes geeft minder dan de helft (45%) van de respondenten aan dat er afstemming plaatsvindt tussen de vertegenwoordiger en budgethouder over het beheer van het pgb. Volgens vertegenwoordigers die de enquêtes hebben ingevuld vindt in 95% van de situaties *afstemming tussen vertegenwoordigers/hulpen in geval van meerdere vertegenwoordigers/hulpen* plaats. Dit beeld wordt niet herkend door deelnemers aan de verdiepingssessies. Zij geven aan dat afstemming met de budgethouder minder plaats vindt en dat dit een belangrijk aandachtspunt is. Hierdoor wordt de regie van de budgethouder versterkt.

De *grootste vraagstukken op het gebied van de rolverdeling* doen zich volgens deelnemers van de verdiepingssessies voor in de volgende situaties als er sprake is van:

1. meerdere vertegenwoordigers/hulpen;
2. constructies met een gewaarborgde hulp en;
3. constructies waarbij er sprake is van een familiale relatie.

*Knelpunt is dat niet geoperationaliseerd is hoe de gewaarborgde hulp zich verhoudt tot de bestaande vormen van wettelijke vertegenwoordiging.* In constructies met meerdere vertegenwoordigers en met een gewaarborgde hulp lopen de taken van de (wettelijk) vertegenwoordigers niet parallel met de taken van het pgb-beheer. *Verstrekkingen geven aan dat vertegenwoordigers zich moeten inleven in welke rechtshandelingen zij verrichten voor de budgethouder.* Als voorbeeld geven verstrekkingen aan dat (vooral niet-professionele) vertegenwoordigers hun takenpakket, naar het beeld van de verstrekkingen, te beperkt invullen. Ter illustratie geven zij het voorbeeld van bewindvoerders die zich bij hun taakuitoefening beperken tot activiteiten die op zichzelf financieel zijn, maar waarvan je kunt afvragen of je die goed kunt uitvoeren zonder je inhoudelijk te verdiepen in de casuïstiek (de zorgvraag). Een voorbeeld: de bewindvoerder heeft tot taak (uitsluitend) de vermogensrechtelijke belangen van de onder bewind gestelde te behartigen, terwijl de mentor tot taak heeft (uitsluitend) de niet-vermogensrechtelijke belangen van de onder mentoraat gestelde persoon te behartigen. Zoals verpleging en verzorging. Het contracteren van zorgverleners is primair een vermogensrechtelijke handeling (en is dus de taak van de bewindvoerder). De vraag welke zorg nodig is, bij wie die moet worden ingekocht en onder welke voorwaarden ligt weer meer op het terrein van de mentor (is primair niet-vermogensrechtelijk, maar heeft natuurlijk wel vermogensrechtelijke gevolgen). Kortom: die twee taken zijn nauw met elkaar verbonden en zijn dus eigenlijk een gedeelde verantwoordelijkheid. Deze taken vragen samenwerking tussen beide vertegenwoordigers.

Over de voor- en nadelen van de verschillende constructies zijn deelnemers aan de verdiepingssessies genuanceerd. *Betrokkenen geven aan dat welke constructie de voorkeur heeft, afhankelijk is van de situatie en dus per geval moet worden beoordeeld.* Constructies met één of meerdere vertegenwoordigers en met een relatie in de familiesfeer of een onafhankelijke relatie hebben zowel voor- als nadelen. Eén enkele vertegenwoordiger heeft als voordeel dat de cliënt een duidelijk aanspreekpunt heeft. Het voordeel van meerdere professionele vertegenwoordigers is dat er specifieke kennis en expertise beschikbaar is voor de cliënt via meerdere vertegenwoordigers. Het beste voorbeeld hiervan is de combinatie beschermingsbewind/ mentorschap.

Een knelpunt ervaren door professionele vertegenwoordigers is dat zorgkantoren aan mentoren en bewindvoerders vragen om voor gewaarborgde hulp te tekenen als natuurlijk persoon. Bij professionele vertegenwoordigers stuit dit op weerstand. *De discretionaire bevoegdheid van zorgkantoren ruimte om in mentoren en bewindvoerder als rechtspersoon te laten tekenen* maar van deze bevoegdheid wordt in praktijk kennelijk niet altijd gebruik gemaakt.

*Uit paragraaf 2.7 blijkt dat de grootste groep respondenten gebruik maakt van familiale vertegenwoordiging.* Wanneer men vertegenwoordigd is door een familiale vertegenwoordiger (of een gewaarborgde hulp heeft uit deze kring), heeft dit als voordeel dat de cliënt een duidelijk en bekend aanspreekpunt heeft. Deze kan handelen in de geest van de cliënt. Een in de verdiepingssessies aangedragen oorzaak hiervoor is dat een familiale vertegenwoordiger beter in staat is te verwoorden wat een cliënt wil op grond van de reeds bestaande relatie. In de verdiepingssessies is aangegeven dat een

belangrijk nadeel van een familiale vertegenwoordiger is dat er snel sprake kan zijn van taakverwatering, rolonduidelijkheid en vraagstukken rondom aansprakelijkheid. Deze vraagstukken spelen volgens de deelnemers aan de expertsessies in mindere mate bij de professionele vertegenwoordigers, omdat deze beter bekend zijn met de bij hun rol passende afgebakende taken en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid.

Gecombineerd met het gegeven dat meerdere vertegenwoordigers vraagt om afstemming. De groep met meerdere vertegenwoordigers waarvan één of meerdere familiale zijn, is de meest complexe groep. Binnen dit onderzoek valt het grootste deel van de respondenten in deze categorie.

Deze voor- en nadelen worden geïllustreerd door citaten uit de verdiepingssessies in figuur 25 alsmede uit enquêteresultaten: de taken waarbij vertegenwoordigers budgethouders ondersteunen (zie paragraaf 2.2).

*Citaten:*

- *"Familie neemt vaker taken over die niet tot de taak van de bewindvoerder horen of neemt beslissingen zonder andere vertegenwoordigers te raadplegen"*
- *"Taken lopen in de praktijk door elkaar heen, waardoor afspraken wel gemaakt worden, maar niet altijd toepasbaar blijken op de dagelijkse gang van zaken."*
- *"Bewindvoerders voelen zich maar beperkt verantwoordelijk. Activiteiten die op zichzelf financieel zijn kun je niet goed uitvoeren als je je niet inhoudelijk verdiept in de casuïstiek".*

*Figuur 25 Impressie verdiepingssessies: knelpunt onduidelijkheid in rolverdeling*

Een gevolg van onduidelijkheid over rolverdeling is dat het ook consequenties heeft voor de aansprakelijkheid. Als niet duidelijk is wie welke taken uitvoert of zou moeten uitvoeren, weet men ook niet waarvoor men aansprakelijk is. Hierbij gaat het om aansprakelijkheid voor fouten bij pgb-beheer, niet om fraude. Fraude valt buiten de scope van dit onderzoek. Zie eveneens hoofdstuk 5 Scenario's voor de toekomst, ad 2) Verleggen van de aansprakelijkheid van de budgethouder naar de budgetbeheerder.

Bij het ministerie is casuïstiek bekend waarbij kinderen bij het bereiken van de meerderjarige leeftijd aansprakelijk worden gesteld voor schulden die zijn gemaakt door ondeugdelijk pgb-beheer van hun vertegenwoordiger. Meestal is dat de ouder of voogd,. In de brief "Oplossing vorderen pgb-schulden bij minderjarigen"<sup>26</sup> van 10 april 2017 heeft Staatssecretaris van Rijn (VWS) aangegeven dat hij voor minderjarigen met zorgkantoren en ZN afspraken heeft gemaakt die tot doel hebben dat jongvolwassen budgethouders niet meer worden aangesproken door het zorgkantoor tot terugbetalen. De betalingsregeling wordt getroffen met de wettelijk vertegenwoordiger. Omdat de wettelijke positie van de budgethouder door deze afspraken onveranderd is en omdat de casuïstiek zich in tegenstelling tot de afspraken niet beperkt tot minderjarigen, vormt dit voor sommige gevallen wellicht een praktische

<sup>26</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/10/kamerbrief-over-oplossing-vorderen-rgb-schulden-bij-minderjarigen>



oplossing, maar blijft de formeel wettelijk (in het BW) vastgelegde regeling van aansprakelijkheid voor betrokkenen een aandachtspunt.

Aansprakelijkheid van de budgethouder van een pgb is een belangrijk punt dat veel maatschappelijke aandacht krijgt en dat ook in de verdiepingssessies veel aandacht heeft gehad. Hoe kan het dat in beginsel de pgb-houder aansprakelijk is bij slecht gevoerd pgb-beleid door zijn vertegenwoordiger. Dit terwijl hij juist een vertegenwoordiger heeft omdat hij niet bekwaam is zelf het pgb te voeren? Dat roept bij velen vragen op. De budgethouder is de persoon aan wie het pgb formeel is toegekend, ofwel de contractspartij van de verstrekker. Hierdoor liggen ook de rechten en plichten bij de budgethouder. Veel budgethouders weten niet dat zij zelf aansprakelijk zijn voor het pgb.

### *Oplossingen*

In de verdiepingssessies zijn vijf oplossingen aangedragen door de deelnemers om de onduidelijkheid over de rolverdeling en aansprakelijkheid het hoofd te bieden. De eerste twee hebben betrekking op de rolverdeling, de andere drie betreffen de aansprakelijkheid.

Ook de Nza doet aanbevelingen over het adresseren van de aansprakelijkheid<sup>27</sup>. Op basis van een analyse van rechterlijke uitspraken over pgb-geschillen hebben zij adviezen/richtlijnen gedestilleerd. Deze zijn onderdeel van het Vervolgrapport Thematisch onderzoek aanpak PGB-fraude.

Voor de rolverdeling geven betrokkenen aan dat er in situaties met meerdere hulpen/vertegenwoordigers heldere afspraken gemaakt moeten worden over de rolverdeling. Deze afspraken moeten worden vastgelegd. Om budgethouders en vertegenwoordigers hierbij te ondersteunen, kan een *handreiking voor samenwerking* worden gemaakt. Een dergelijke handreiking kan ook onderdeel zijn van de investering in kennis en vaardigheden. Bij de toets op pgb-vaardigheid door de verstrekker kan als vereiste worden opgenomen dat er afstemming is tussen vertegenwoordigers/hulpen onderling en tussen vertegenwoordigers/hulpen en de budgethouder.

De tweede oplossing uit de verdiepingssessies betreft de verplichtstelling van een gewaarborgde hulp in de Wlz. De huidige situatie is dat een gewaarborgde hulp voor cliënten met een bepaalde indicatie verplicht is. *Het voorstel van budgethouders en vertegenwoordigers is om de discretionaire bevoegdheid van zorgkantoren te gebruiken om hiervan af te wijken indien dit geen zinvolle aanvulling is.* Een voorbeeld van een dergelijke situatie is als er al sprake is van een curator of een combinatie bewindvoerder/mentor. De beoordeling van eventuele afwijkingen is maatwerk.

In geval van een professionele vertegenwoordiging kunnen *zorgkantoren toestaan dat de vertegenwoordiger als rechtspersoon tekent voor gewaarborgde hulp*. Indien er sprake is van een vertegenwoordiger uit familiale kring dan is een natuurlijk persoon passend. De notitie van zorgkantoren over de gewaarborgde hulp en de discretionaire bevoegdheid van zorgkantoren laat hiervoor ruimte.

De vierde oplossing betreft de aansprakelijkheid. Omdat het vraagstuk van de aansprakelijkheid voortvloeit uit de onduidelijkheid in rolverdeling is het van belang dat deze in samenhang worden gezien. Aanvullend op de eerder benoemde afspraken over de rolverdeling, is de wens van zowel de budgethouders als de vertegenwoordigers die deel hebben genomen aan de verdiepingssessies dat de

---

<sup>27</sup> Nederlandse Zorgautoriteit, *Vervolgrapport Thematisch onderzoek aanpak PGB-fraude (2015)*



aansprakelijkheid jegens de verstrekker in geval van fouten bij het pgb-beheer bij de vertegenwoordiging/gewaarborgde hulp wordt verlegd. Niet de budgethouder maar diegene die het pgb daadwerkelijk beheert wordt dan aansprakelijk.

Een vijfde oplossing die is aangedragen, is aangedragen vanuit gemeenten. Naast het verleggen van de aansprakelijkheid zou voor het gemeentelijk domein verkend kunnen worden of de gemeenten zelf, indien er geen geschikt zorgaanbod in natura is, de rol van vertegenwoordiger zou kunnen vervullen. Er zijn signalen dat er gemeenten zijn die hiervoor opteren, maar deze gemeenten waren niet betrokken bij dit onderzoek.

De deelnemers aan de verdiepingssessies geven aan dat de kwaliteitseisen die gesteld worden aan vertegenwoordigers ook verplicht gesteld zou kunnen worden voor familiementoren/bewindvoerders. Van deze eisen is ook de aansprakelijkheid onderdeel. Dit zou handvatten bieden voor de bescherming van vertegenwoordigers die het pgb-beheer van de budgethouder overnemen. Tot slot geven de deelnemers aan de verdiepingssessies aan graag te zien dat aansprakelijkheid geregeld wordt voor niet-professionele vertegenwoordigers, zoals deze ook bestaat voor professionele vertegenwoordigers.

## 4. Lessen uit andere sectoren

Ter verrijking van het onderzoek is gekeken naar ontwikkelingen in andere sectoren, binnen en buiten de zorg. Voor het normatieve advies zijn door Q-Consult Zorg interviews gehouden met verschillende partijen die te maken hebben met (op onderdelen) vergelijkbare problematiek maar niet direct betrokken zijn bij het pgb-systeem. In Bijlage VI – Betrokkenen bij het onderzoek is een overzicht opgenomen van de gevoerde gesprekken. Deze partijen hebben een andere invalshoek. Hiervoor zijn twee sectoren gekozen: één binnen de zorg, de medisch specialistische kindzorg, en één daarbuiten, de hypotheekmarkt.

In dit hoofdstuk is in kaart gebracht op welke manier deze sectoren zich hebben ontwikkeld en welke lessen hierin te leren zijn voor het beheer van het pgb.

### 4.1 Lessen uit de hypotheekadviesmarkt

Omdat de hypotheekadviesmarkt een aantal parallellen vertoont met de 'markt' rondom het pgb is inzichtelijk gemaakt welke voorbeelden kunnen worden gebruikt. Zo is er bij allebei de markten sprake van een klant die op zoek is naar een geschikt aanbod, waarbij de klant nog niet precies weet welke vraag hij/zij heeft en welke aspecten van het product voor hem/haar belangrijk zijn. Ook heeft het kiezen van een hypotheekvorm en hypotheekverstrekker potentieel grote impact op iemands leven. Dit telt ook bij het pgb. Omdat er ook verschillen zijn tussen de twee markten is een nuancering op zijn plaats. Het belangrijkste verschil is de kwetsbaarheid van de cliënt én de zorginhoudelijke overwegingen die spelen bij het pgb.

De hypotheekmarkt is sinds 2013 ingrijpend veranderd. Voor de hervormingen van de hypotheekmarkt was deze complex en niet voldoende transparant. Net zoals bij het pgb nu. Dit was mede een gevolg van de fiscale behandeling van inkomsten uit de eigen woning. Er was een veelheid aan producten en geen transparantie voor de consument. De relatie tussen de hypotheekadviseur en consument werd gekenmerkt door informatie-asymmetrie en de kwaliteit van de dienstverlening was onvoldoende geborgd.

Verbeteringen die sinds 2013 zijn doorgevoerd en waarvan iets geleerd kan worden voor het pgb zijn:

1. vereenvoudiging en transparantie van de hypotheekmarkt en;
2. versterking van de hypotheekadviesmarkt.

#### *Vereenvoudiging en transparantie van de hypotheekmarkt*

De hypotheekmarkt is sinds 2013 vereenvoudigd. Het aantal hypotheekproducten is teruggebracht tot grofweg twee producten: de lineaire hypotheek en de annuïteitenhypotheek. Oudere hypotheekvormen als de spaarhypotheek, beleggingshypotheek, aflossingsvrije hypotheek of een hybride hypotheek bestaan alleen nog voor mensen die deze voor 2013 hebben afgesloten. Het vereenvoudigen van de markt had (onder andere) ten doel om de producten begrijpelijker te maken voor de klanten.

#### *Versterking van de hypotheekadviesmarkt*

De hypotheekadviesmarkt is een apart onderdeel binnen de hypotheekmarkt. Binnen het hypotheekadvies zijn drie verbeteringen doorgevoerd waaruit lering getrokken kan worden voor het pgb.

##### a) Transparantie van vergoeding

Tot 2013 ontving een hypotheekadviseur provisie van een aanbieder bij het aanbrengen van een klant. Consumenten betaalden indirect voor dit advies door middel van een hogere hypotheekrente,

afsluitprovisie of premie. Sinds 1 januari 2013 mag dit niet meer. Consumenten betalen nu rechtstreeks aan de hypotheekadviseur en weten daarmee precies wat ze waarvoor betalen.

Specifiek voor het beheer van het pgb ontvangen beheerders van het pgb geen vergoeding. Wettelijk vertegenwoordigers ontvangen wel een vergoeding voor hun diensten. Figuur 26 geeft een overzicht van de financiële tegemoetkoming per vertegenwoordiger<sup>28</sup>. Bij de benoeming van de curator, bewindvoerder of mentor stelt de kantonrechter de beloning vast op basis van de wettelijke regeling. De vergoeding wordt uit het vermogen of inkomen van de betrokkene betaald. Niet uit het pgb. Als de betrokkene zelf over onvoldoende middelen beschikt, kan voor de kosten bijzondere bijstand worden aangevraagd.

| Type vertegenwoordiger             | Vergoeding algemeen  | Extra vergoeding bij pgb-beheer                            |
|------------------------------------|--|--|
| <b>Ouder/voogd</b>                 | Geen vergoeding  | Geen vergoeding  |
| <b>Mentor</b>                      | Vanaf € 599,30 jaarbeloning inclusief onkostenvergoeding   | € 486,90 jaarvergoeding                                    |
| <b>Bewindvoerder</b>               | Vanaf € 599,30 jaarbeloning inclusief onkostenvergoeding   | € 486,90 jaarvergoeding                                    |
| <b>Curator</b>                     | Vanaf € 1.078,70 jaarbeloning inclusief onkostenvergoeding | € 486,90 jaarvergoeding                                    |
| <b>Informele/gewaarborgde hulp</b> | n.v.t.   | Geen vergoeding (is voorwaarde voor een gewaarborgde hulp) |

*Figuur 26 Financiële beloning per vertegenwoordiger*

Uit de verdiepingssessies bleek dat niet alle budgethouders op de hoogte zijn wat er uit het pgb betaald mag worden. Ook bleek dat verstrekkers hier op verschillende wijze mee omgaan. Sommige verstrekkers staan wel toe dat het verantwoordingsvrije bedrag besteed wordt aan het beheer van het pgb (1,5% van het netto jaarbudget, met een minimum van € 250,- en een maximum van € 1.250,-)., Andere verstrekkers staan dat niet toe. Een aantal deelnemers aan de verdiepingssessies gaf daarnaast aan dat de inzet voor het beheer van het pgb (in tijd) niet proportioneel is zonder dat daar een vergoeding tegenover staat. Een aantal andere deelnemers vindt juist dat het verkeerde prikkels met zich meebrengt als derden die het pgb voor budgethouders beheren hiervoor een beloning zouden ontvangen.

#### b) Kennis- en ervaringstoets voor consumenten

Omdat voor het afsluiten van een hypotheek specialistische kennis nodig is, doen de meeste mensen dit via een hypotheekadviseur. Er zijn echter ook consumenten die hun hypotheek zelf willen afsluiten. Voor het afsluiten van een hypotheek heb je volgens de experts inzicht nodig in je eigen financiële situatie. Tevens moet je verstand hebben van wat er komt kijken bij het samenstellen van een hypotheek en heb je kennis nodig van wettelijke- en fiscale regels. Om te beoordelen of het verstandig is om zelf je hypotheek af te sluiten, moet je kunnen aantonen dat je hieraan voldoet. Hiervoor is een kennis- en ervaringstoets ontwikkeld.

<sup>28</sup> Bron: Regeling beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035730/2016-10-01>

Pgb verstrekkers en vertegenwoordigers die deel hebben genomen aan de verdiepingssessies geven aan dat een kennistoets voor mensen die het pgb zelf willen beheren ondersteunend kan zijn voor de regiebepaling. Een kennistoets kan gebruikt worden als screeningsinstrument om te beoordelen of iemand in staat is het pgb zelf te beheren of dienen als instrument voor toeleiding naar een training. Aandachtspunt dat hierbij vanuit de verdiepingssessies naar voren komt is dat alleen een toets niet voldoende is voor het bepalen van de pgb-vaardigheid. Voor de ontwikkeling van een kennistoets voor het pgb zou aansluiting gezocht kunnen worden bij het kader kennis, taken en vaardigheden en de pgb test van Per Saldo<sup>29</sup>.

c) **Bekwaamheidseisen voor adviseurs**

Naast de kennis- en ervaringstoets voor consumenten is in de hypotheekadviesmarkt ook geïnvesteerd in een bekwaamheidstelsel voor adviseurs. Adviseurs en bemiddelaars van financiële producten en diensten zijn gebonden aan een aantal regels. Zo hebben hypotheekadviseurs een vergunning nodig en moet men voldoen aan bepaalde vakbekwaamheidseisen.

De examens voor hypotheekadviseurs worden opgesteld door het College Deskundigheid Financiële Dienstverlening (CDFD). Het CDFD adviseert en ondersteunt de Minister van Financiën over vakbekwaamheid in de Wet op het financieel toezicht (Wft). Door dit examen weet je dat je van een hypotheekadviseur een bepaald minimum aan kennis mag verwachten. Daarnaast vervullen de Adfiz en de OVFD, de branchevereniging van onafhankelijk financieel adviseurs en de organisatie van financiële dienstverleners een rol bij de kwaliteitsbewaking van het hypotheekadvies. Tevens bestaan er keurmerken. Deze zijn additioneel aan de wettelijke minimeisen. Adviseurs moeten elke drie jaar een examen doen, zowel gericht op kennis van wetgeving als op adviesvaardigheden.

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op de naleving. Zij onderzoekt de kwaliteit van de dienstverlening door dossieronderzoeken. De experts gaven aan dat rond 2010 de kwaliteit van het hypotheekadvies en verslaglegging te wensen overliet. Deze bevinding is meegenomen in de opleidingen en door Adfiz. Uit recent onderzoek blijkt verbetering op deze punten. Dit voorbeeld illustreert het lerende vermogen van het systeem.

Voor de vertegenwoordiging bij het pgb is in de verdiepingssessies ook gesproken over het introduceren van een kennis- en vaardigheidstoets voor budgetbeheerders met daaraan gekoppelde diplomering en certificering. Deze oplossingsrichting is opgenomen in paragraaf 3.2.

## **4.2 Lessen uit de Medische Kind Zorg**

Ook binnen de zorg kunnen sectoren van elkaar leren. Een bijzondere sector is de Medische Kind Zorg. Hierbinnen is afgelopen jaren het Medisch Kind Systeem (MKS) opgezet. Het MKS is een nieuwe systematiek voor het indiceren, organiseren en uitvoeren van kinderverpleegkundige zorg aan zieke kinderen buiten het ziekenhuis. De basisgedachte van MKS is dat rond de patiënt gekeken wordt naar verschillende onderdelen (medisch, verpleegkundig, ontwikkeling, sociaal en veiligheid). Het MKS gaat dus over meer dan alleen zorg. Dit is ook het geval bij het pgb. In het MKS staan kind en gezin centraal. Het betreft kinderen onder de verantwoordelijkheid van de kinderarts met een doorlopend zorgtraject en coördinatie door de kinderverpleegkundige.

---

<sup>29</sup> <https://web3.samr.nl/ennis/surveys/2441PGB/>

Bij de vormgeving van het MKS is een aantal keuzes gemaakt waaruit lering getrokken kan worden voor het pgb. Deze zijn tweeledig.

1. Een integraal overkoepelend zorgplan
2. Scheiden regie en coördinatie

Nuancering hierbij is dat het MKS nog niet is geïmplementeerd.

#### *Een integraal overkoepelend zorgplan*

Een centraal begrip in de nieuwe systematiek is 'de zorginhoudelijke regie van het kind'. In het MKS voert de verpleegkundige een hulpbehoeftescan uit. Op basis van deze scan wordt een overkoepelend zorgplan opgesteld dat toeziet op alle aspecten van het MKS. Uitgangspunt bij het MKS is dat er sprake is van één integraal overkoepelend zorgplan voor alle betrokken zorgverleners die vanuit verschillende aanbieders en vanuit verschillende sectoren en wettelijke domeinen bij de zorg betrokken zijn. Dit overkoepelende zorgplan garandeert continuïteit van zorg en is zowel van toepassing op de situatie binnen als buiten het ziekenhuis. Onder het overkoepelend zorgplan hangt een dekkingsplan waarin staat vanuit welk domein de zorg het beste kan worden ingezet.

Het gedachtengoed van het overkoepelend zorgplan kent gelijkenissen met het gedachtengoed van het integraal pgb. Het kan bijdragen aan het vereenvoudigen van de complexiteit van het systeem. Het zorgplan bij pgb krijgt dan een overkoepelend karakter. Het dekkingsplan is het budgetplan. Indien er sprake is van meerdere betrokkenen worden de afspraken over de verdeling van taken bij het beheer vastgelegd in het budgetplan.

#### *Scheiden regie en coördinatie*

Binnen het MKS is ervoor gekozen om de medische en overige taken te scheiden. Medische regie ligt bij de arts, de coördinatie voor alle andere functies ligt bij verpleegkundigen. De verpleegkundige functioneert als zorgcoördinator. Deze zorgt voor afstemming tussen verschillende betrokken zorgverleners op verschillende momenten van zorgproces zowel in de intramurale- als in de extramurale setting.

Als de parallel van deze constructie doorgetrokken wordt naar het pgb, pleit dit ervoor om de zorginhoudelijke en financieel-administratieve taken bij het beheer van het pgb te scheiden en bij verschillende personen te beleggen. Elke taak wordt dan vanuit de eigen expertise vormgegeven. In praktijk betekent dit een constructie waarin bijvoorbeeld bewindvoering en mentorschap gecombineerd zijn mogelijk moeten blijven ondanks de extra afstemming die dit vergt. In de verdiepingssessies is hiervoor vooral draagvlak onder budgethouders en vertegenwoordigers. Door verstrekkers wordt deze constructie als lastig ervaren. Zij prefereren één integraal verantwoordelijke en één aanspreekpunt.

## 5. Scenario's voor de toekomst

Op basis van de analyse van de huidige situatie (de foto), knelpunten, oplossingen en de lessen uit andere sectoren zijn op verzoek van het ministerie van VWS drie scenario's geschetst voor de toekomst. Dit zijn hypothetische denkkaders: geen van de drie scenario's is op dit moment werkelijkheid.

Als uitgangspunt voor de scenario's zijn onderstaande vragen gesteld:

- 1) Wie mag het pgb beheren?
- 2) Indien de budgethouder het pgb niet zelf beheert:
  - a) Wat is het aantal betrokkenen bij het beheer?
  - b) Wie is er aansprakelijk?
  - c) Wat is de relatie van de pgb-beheerder tot de budgethouder?
- 3) Hoe verloopt de uitvoering en toetsing?

Deze vragen zijn ook onderdeel van de inventarisatie van de huidige situatie zoals beschreven in hoofdstuk 2.

De verschillende scenario's zijn afgebeeld in de figuren 28, 29 en 30. Figuur 27 geeft de huidige situatie weer. De scenario's zijn gevisualiseerd als "dashboard" met verschillende "knoppen" waarmee geschoven wordt. Bijlage XI – Overzicht scenario's geeft een overzicht van de drie scenario's ten opzichte van de huidige situatie. In dit overzicht is in één oogopslag te zien hoe de scenario's zich tot elkaar zouden kunnen verhouden. In de visualisatie van de huidige situatie geven de schuifjes weer hoe de praktijk in de huidige situatie is. Per scenario geven de schuifjes weer hoe de praktijk er in die (hypothetische) situatie uit kan zien. Het antwoord op bovenstaande vragen kan in de scenario's in meer of mindere mate worden vastgelegd of worden vrijgelaten. Volledige vastlegging van de vragen één, twee en drie gaat uit van het gedachtengoed van "Maximale bescherming" voor de cliënt. Volledig vrij laten sluit aan bij het gedachtengoed van "Maximaal maatwerk". Waar bescherming en maatwerk elkaar ontmoeten is er sprake van "Bescherming waar moet en maatwerk waar kan".

Elk scenario biedt oplossingen voor de knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk 3. De mate waarin de oplossingen zijn doorgevoerd verschilt in de scenario's. Bijvoorbeeld: één van de knelpunten is dat er behoefte is aan kennis en vaardigheden over wat het beheer van het pgb inhoudt. Oplossing voor dit knelpunt kan conform hoofdstuk 3 gevonden worden in drie varianten:

1. Ieren;
2. Ieren én toetsen;
3. Ieren én toetsen én certificeren.

Scenario 1: "Maximaal maatwerk" gaat uit van variant 1. Scenario 2: "Bescherming waar moet, maatwerk waar kan" gaat uit van variant 2. Scenario 3: "Maximale bescherming" gaat uit van variant 3.

Het uitgangspunt bij de scenario's is dat er twee vaste elementen zijn:

1. vastleggen van een uniform kader taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer en;
2. verleggen van de aansprakelijkheid van de budgethouder naar de budgetbeheerder.

Deze zijn hieronder toegelicht.

### ***Ad 1) Vastleggen van een uniform kader taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer***

Alle drie de scenario's gaan ervan uit dat het kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer moet worden vastgelegd. Dit kader is in alle wetten gelijk. De reden om dit kader vast te zetten is dat

duidelijkheid over het “wat” van het pgb-beheer wordt beschouwd als een noodzakelijke randvoorwaarde voor een goede werking van het systeem. Het hebben van een vast kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer is door alle betrokkenen (budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers) in alle wettelijke domeinen aangedragen als belangrijkste oplossing voor het knelpunt kennis (paragraaf 3.2) en een verbetering van de huidige situatie.

### ***Ad 2) Verleggen van de aansprakelijkheid van de budgethouder naar de budgetbeheerder***

Hoofdstuk 3 geeft een schets van de in de praktijk ervaren knelpunten bij pgb-beheer binnen het huidige systeem. De aansprakelijkheid van de budgethouder voor het pgb is voor alle betrokkenen (budgethouders, vertegenwoordigers én verstrekkers) een belangrijk aandachtspunt. Het is tevens een onderwerp dat maatschappelijk veel aandacht krijgt.

Als we spreken over aansprakelijkheid dan kan hierbij onderscheid gemaakt worden tussen twee soorten van aansprakelijkheid:

1. de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door een frauderende zorgverlener;
2. de aansprakelijkheid van de budgethouder jegens de verstrekker wanneer er fouten gemaakt worden bij het beheer van het pgb<sup>30</sup>.

Het eerste punt valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek<sup>31</sup>. Het tweede punt is onderdeel van dit onderzoek. In de huidige situatie is het in de basis zo dat de budgethouder de persoon is aan wie het pgb formeel is toegekend (in dit onderzoek ook wel de cliënt genoemd). Het gevolg hiervan is dat op de budgethouder ook de rechten en plichten rusten die aan het pgb zijn verbonden. Als gevolg hiervan is de budgethouder ook aansprakelijk bij gemaakte fouten. Indien er een fout wordt gemaakt in het beheer van het pgb en hierdoor een vordering tot terugbetaling ontstaat, is de budgethouder dus voor deze vordering aansprakelijk. Als de fout is ontstaan door onrechtmatig handelen door een ander dan de budgethouder, te weten: de vertegenwoordiger van de budgethouder (de budgetbeheerder), dan kan de budgethouder vervolgens de budgetbeheerder aanspreken voor de schade.

In theorie is deze constructie helder. In de praktijk van het pgb brengt dit echter problemen met zich mee omdat bij het pgb de budgethouder en de daadwerkelijke beheerder van het budget vaak niet dezelfde persoon zijn. Meer dan 80% van de budgethouders die deel hebben genomen aan de enquête van dit onderzoek heeft te kennen gegeven niet de budgetbeheerder te zijn. Hierdoor ontstaat de situatie dat de rechter de budgethouder aansprakelijk stelt voor beheer van het pgb, terwijl de verstrekker of de budgethouder het beheer van het pgb bij iemand anders heeft gelegd.

Wanneer er iets fout gaat, kan in theorie (volgens het civiele recht) de budgethouder de schade verhalen op de budgetbeheerder op grond van het niet handelen van een goed vertegenwoordiger. De budgethouder moet dan de budgetbeheerder in een civielrechtelijke procedure aansprakelijk stellen voor

---

<sup>30</sup> Ook is het mogelijk dat er combinaties van deze vormen van fraude bestaan. Een vertegenwoordiger/hulp kan ook een rol hebben in de fraude door de zorgaanbieder of in de preventie hiervan. Bijvoorbeeld in de eerste screening.

<sup>31</sup> Hierbij gaat het om de situatie dat een zorgverlener fraudeert, de cliënt te goeder trouw is en slachtoffer wordt van een frauderende zorgverlener. Het ten onrechte verstrekte bedrag kon dan, tot voor kort, bij de cliënt worden teruggevorderd. Om dit te voorkomen is een derdenbeding in het leven geroepen. Het derdenbeding is een bepaling in de zorgovereenkomst tussen cliënt en zorgverlener die ervoor zorgt dat het zorgkantoor en de gemeente een frauderende zorgverlener direct aan kunnen spreken om onterecht verkregen zorggelden terug te vorderen. Het derdenbeding is opgenomen in elke zorgovereenkomst die in het kader van Wlz, Jeugdwet of Wmo is gesloten vanaf 1 april 2017. Voor zorgovereenkomsten die voor 1 april 2017 zijn gesloten is er sprake van overgangsrecht (<https://www.informatielangdurigezorg.nl/volwassenen/modelovereenkomsten-vgb>)

het onrechtmatige beheer van het pgb. In praktijk is dit niet eenvoudig. Omdat de budgethouder vaak wils-, handelingsonbekwame of hulpbehoevend is, is deze niet altijd in staat om zijn of haar vertegenwoordiger in vrijwaring op te roepen of een zelfstandige juridische aansprakelijkheidsprocedure jegens zijn/haar budgetbeheerder te starten wegens slecht beheer.

Om die reden is het wenselijk om te onderzoeken op welke wijze de aansprakelijkheid anders vorm gegeven kan worden, zodat budgethouders een betere rechtsbescherming genieten. Bij nadere uitwerking van de scenario's voor de toekomst zou gezien kunnen worden of de aansprakelijkheid gelegd kan worden bij de feitelijke budgetbeheerder. Onder deelnemers van de verdiepingssessies en de klankbordgroep bestaat hiervoor breed draagvlak. Dit kan de budgethouder zelf zijn of diens vertegenwoordiger/hulp. Indien er meerdere personen betrokken zijn bij het beheer van het pgb zou de aansprakelijkheid gekoppeld kunnen worden aan de taakverdeling die aan de hand van het kader van taken, kennis en vaardigheden wordt vastgelegd. Voor een verschuiving van de aansprakelijkheid zal naar verwachting wel aanpassing van formele wetgeving (met name het BW) nodig zijn. Dit is een ingrijpende stap.

Het verleggen van de aansprakelijkheid van budgethouder naar budgetbeheerder zou in elk van de scenario's kunnen worden toegepast. Het is ook mogelijk om naar gelang het scenario onderscheid te maken in de wijze waarop de aansprakelijkheid wordt geregeld. Uitgaande van de beschermingsgedachte, zou overwogen kunnen worden om in scenario's 1 en 3 de aansprakelijkheid altijd bij de beheerder van het budget te leggen in plaats van bij de budgethouder indien deze niet dezelfde persoon zijn. In scenario 2, Maximaal maatwerk, zou overwogen kunnen worden om de aansprakelijkheid in geval van volmacht bij de budgethouder te laten en in alle overige gevallen bij de budgetbeheerder. De overweging hierbij is dat volmacht er vanuit gaat dat iemand weloverwogen een keuze kan maken om iemand anders te machtigen om zaken namens hem of haar te behartigen en te regelen (BW 3 art 66 lid 3). Indien de budgethouder hiertoe in staat is, zou hij in de lijn van de gedachtegang van het scenario hier ook op aangesproken kunnen worden en hiervoor aansprakelijk gehouden mogen worden.

Voor scenario 2 zou ook gekozen kunnen worden voor bestendiging van de huidige situatie en uitbreiding van de pragmatische aanpak van de staatssecretaris Van Rijn<sup>32</sup>. Mogelijk dat hiervoor, in geval van vertegenwoordiging, overwogen kan worden om de vertegenwoordiger te laten tekenen voor aansprakelijkheid voor activiteiten die zij ondernemen jegens de verstrekker. Dit is aanvullend op de reeds bestaande aansprakelijkheidsrelaties van vertegenwoordiger jegens cliënt en de relatie van de cliënt jegens de verstrekker.

Ook kan gekozen worden voor een andere insteek. Het verleggen van de aansprakelijkheid naar de feitelijke budgetbeheerder is een optie, maar mogelijk niet in alle gevallen de meest passende. Bij aanwezigheid van curator, mentor of bewindvoerder heeft het verleggen van de aansprakelijkheid beperkte meerwaarde. Een professionele curator, bewindvoerder of mentor heeft als primaire taak het helpen realiseren van een goede zorgplek, goede zorg en het bewaken daarvan of het behartigen van de financiële belangen van de cliënt, of allebei. Zij worden gecontroleerd door de kantonrechter, moeten voldoen aan kwaliteitseisen en hebben een beroepsaansprakelijkheidsverzekering.

Dit geldt niet voor een curator, bewindvoerder of mentor uit de familiesfeer. Hier zou het verleggen van de aansprakelijkheid wel meerwaarde kunnen hebben.

---

<sup>32</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/10/kamerbrief-over-oplossing-vorderen-pgb-schulden-bij-minderjarigen>



Een alternatief voor het verleggen van de aansprakelijkheid is het uitbreiden van de aansprakelijkheid. Dit kan passend zijn in geval van de gewaarborgde hulp en in geval van volmacht. De volmacht die door de volmachtgever/budgethouder is afgegeven op een moment dat hij wilsbekwaam ter zake was, is wellicht bedoeld om juist te functioneren in een latere periode van wilsonbekwaamheid. In deze variant zijn zowel budgethouder als gewaarborgde hulp of de gevolmachtigde aansprakelijk.

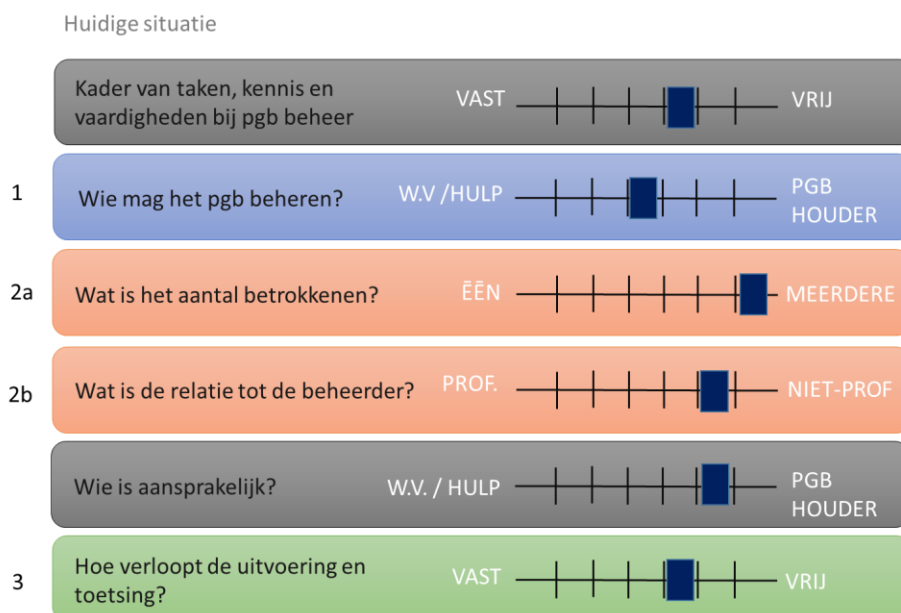
Het verschuiven van de aansprakelijkheid van budgethouder naar de budgetbeheerder kent uiteraard voor- en nadelen. Een eerste (groot) voordeel is dat de budgethouder beter beschermd is tegen fouten en misstanden die omtrent zijn of haar pgb plaatsvinden. De noodzaak tot een betere bescherming van de budgethouder is de voornaamste reden dat het knelpunt omtrent de aansprakelijkheid naar voren is gekomen tijdens dit onderzoek. Een tweede voordeel is de verschaffing van helderheid in de taakverdeling in het geval van meerdere betrokken personen bij het pgb. De verwachting is dat, wanneer men aansprakelijk is voor (een deel van) het beheer van het pgb, dit de verantwoordelijke aanzet tot goede organisatie en goede samenwerking met eventuele andere betrokken. De betrokkenen zullen er beter voor zorgen dat de onderlinge taken helder zijn afgestemd en vastgelegd. Een belangrijk nadeel van het verschuiven van de aansprakelijkheid naar de budgetbeheerder, is de vraag in hoeverre een dergelijke verschuiving van invloed is op de bereidheid van vertegenwoordigers/hulpen die op bij het beheer van het pgb betrokken zijn om hun taken voort te zetten. Hierbij rijst de vraag: zijn de mensen die deze taken nu uitvoeren wel bereid om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen? Mogelijk bemoeilijkt de verschuiving van de aansprakelijkheid de mogelijkheden voor budgethouders om een vertegenwoordiger of hulp te vinden die bereid is hen te ondersteunen bij het pgb-beheer.

Ook is voor te stellen dat het verleggen van de aansprakelijkheid tot gevolg heeft dat er een beroepsaansprakelijkheidsverzekering voor budgetbeheerders komt. Er is dan dekking bij schade. Omdat de verzekeraar in de polis dan doorgaans kwaliteitseisen aan de verzekerde zal stellen wordt de kwaliteit van het handelen van de budgetbeheerder bevorderd. Een gevolg hiervan is dat er premie wordt betaald voor deze verzekering.

Naast het verleggen van de aansprakelijkheid zouden ook andere oplossingen voor het in hoofdstuk 3 geïdentificeerde knelpunt kunnen worden overwogen. Om de budgethouder te beschermen tegen verkeerd handelen van de budgetbeheerder, kan ook overwogen worden om niet de aansprakelijkheid, maar de formele toekenning van het budget te verleggen. Het budget zou dan niet langer aan de budgethouder worden toegekend, maar aan de beheerder van het budget. Een minder verstrekkend alternatief is om te bezien of de pragmatische oplossing zoals aangekondigd door de staatssecretaris ten aanzien van jongvolwassenen pgb-houders, indien succesvol, breder zou kunnen worden toegepast. Deze aanpak houdt in dat bij jongvolwassenen met een pgb-schuld (ontstaan door slecht beheer bij het pgb tijdens de minderjarigheid van de pgb-houder) de vertegenwoordiger van de jongvolwassene hierop rechtstreeks door het zorgkantoor wordt aangesproken en hem of haar schriftelijk te kennen wordt gegeven de vordering van de verstrekker te voldoen. Hoewel de jongvolwassene zelf aansprakelijk blijft.

## 5.1 Huidige situatie

Figuur 27 geeft inzicht in de antwoorden op bovenstaande vragen in de huidige situatie.



Figuur 27 Scenario's: huidige situatie

Uit de analyses in hoofdstuk 2 en de knelpunten zoals beschreven in hoofdstuk 3 blijkt dat er geen overeenstemming is onder cliënten, vertegenwoordigers/hulpen en vertrekkers over wat het beheer van het pgb behelst. Via brancheorganisaties zoals Per Saldo en Naar Keuze is weliswaar kennis beschikbaar over het beheer van het pgb, maar een uniform model van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer dat door alle partijen wordt geaccepteerd ontbreekt. De schuif van het dashboard bij het kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer staat om die reden rechts van het midden. Door de deelnemers aan de verdiepingssessies wordt als knelpunt ervaren dat er geen vastgesteld kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer is.

In hoofdstuk 2 is beschreven wie het pgb op basis van de zorgwetten mogen beheren. Wie dit zijn verschilt per wet. Het aantal betrokkenen bij het beheer van het pgb verschilt ook per wet. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat het merendeel (65%) van de budgethouders die het pgb niet zelf beheren gebruik maakt van één vertegenwoordiger. De overige (35% van de) budgethouders die het pgb niet zelf beheren krijgen ondersteuning van meerdere vertegenwoordigers/hulpen.

Het wettelijke (civielrechtelijke) uitgangspunt is dat de budgethouder zelf aansprakelijk is voor het beheer van het pgb, ook als er sprake is van een vertegenwoordiger, een gewaarborgde hulp of wanneer de budgethouder minderjarig is. Voor meerdere doelgroepen budgethouders, en specifiek voor de groep jeugdigen, wordt deze regeling door gebruikers als onredelijk en onwenselijk ervaren.

De achtergrond daarvan is dat volgens de algemene regels van het overeenkomstenrecht, bij een pgb een overeenkomst tot stand is gekomen tussen de pgb-houder en de verstrekker. Het feit dat het pgb (formeel) wordt toegekend aan de pgb-houder brengt mee dat op de pgb-houder alle rechten en plichten rusten die aan het pgb zijn verbonden. Ook al wordt de pgb-houder in de praktijk vaak niet betrokken bij

de aanvraag en uitvoering van het pgb en doet de pgb-beheerder dat. Er wordt een overeenkomst gesloten tussen de pgb-houder en de verstrekker. De verstrekker kan de pgb-houder er op aanspreken als het pgb niet correct wordt uitgevoerd, ook als de feitelijke uitvoering door diens vertegenwoordiger plaatsvindt. Wel kan de vertegenwoordigde (de pgb-houder) zijn vertegenwoordiger (de pgb-beheerder) aanspreken als deze niet heeft gehandeld als een goede vertegenwoordiger. In de praktijk blijkt dit een grote stap voor de vertegenwoordigde<sup>33</sup>.

In de brief "Oplossing vorderen pgb-schulden bij minderjarigen"<sup>34</sup> van 10 april 2017 heeft Staatssecretaris van Rijn (VWS) aangegeven dat hij met zorgkantoren en Zorgverzekeraars Nederland voor minderjarigen afspraken heeft gemaakt. Hierdoor worden jongvolwassen budgethouders niet meer aangesproken door het zorgkantoor voor terugbetaling. In plaats daarvan wordt een betalingsregeling getroffen met de wettelijk vertegenwoordiger. De wettelijke positie van de budgethouder is daarmee uiteraard niet veranderd. Het gaat alleen om een beleidswijziging bij verstrekkers om (in geval van vorderingen die zijn ontstaan door wanbeheer door de budgetbeheerder) niet de budgethouder aan te spreken, maar diens vertegenwoordiger: de budgetbeheerder. Net als bij de overige groepen budgethouders ligt de aansprakelijkheid voor het beheer van het pgb in de huidige situatie nog altijd bij de budgethouder.

De relatie van de bij het pgb-beheer betrokken vertegenwoordigers of hulpen tot de budgethouder is beschreven in paragraaf 2.7. Hieruit blijkt dat het merendeel van de vertegenwoordigers een familielid is. Uit de verdiepingssessies blijkt dat pgb-beheer door een familielid voor- en nadelen heeft.

De uitvoering en toetsing van het pgb-beheer verloopt bij gebrek aan kaders over wat het pgb-beheer inhoudt (taken, kennis en vaardigheden) op uiteenlopende wijzen. Daarnaast speelt in de Wlz dat het kader gewaarborgde hulp niet is uitgewerkt. De uitvoering verschilt tussen wetten (Wmo, Jeugdwet, Wlz, Zvw), binnen wetten, tussen verstrekkers (gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars) en binnen verstrekkers (medewerkers). Tot slot worden belemmeringen ervaren bij de toetsing op het beheer van het pgb.

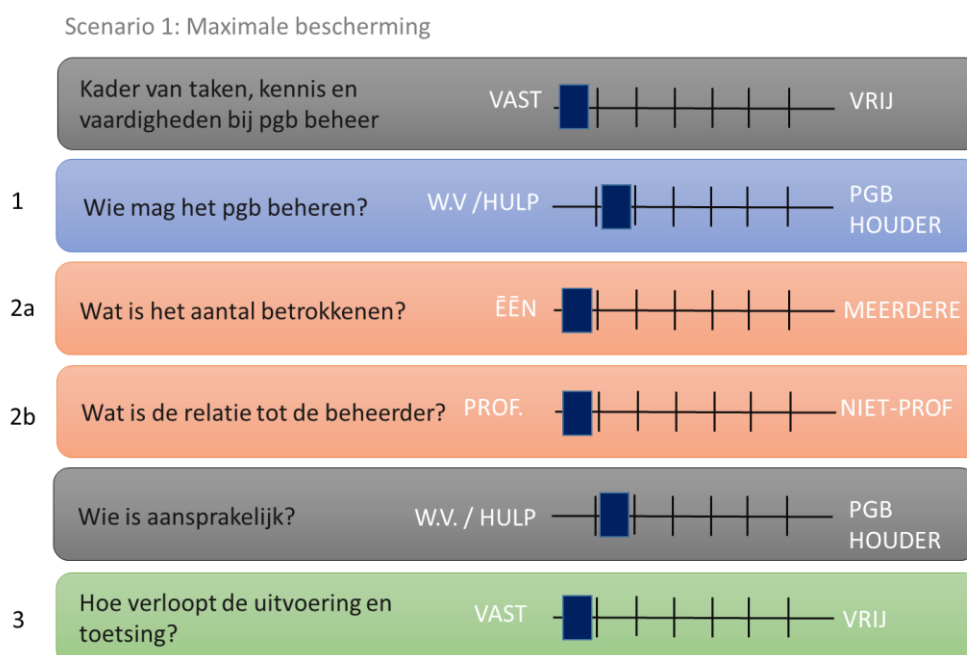
## **5.2 Scenario 1: Maximale bescherming**

Dit scenario sluit aan bij het beleidsuitgangspunt van bescherming van de pgb-houder. Of het pgb als instrument in dit scenario moet blijven bestaan, staat in het kader van dit onderzoek niet ter discussie. Het uitgangspunt is dat het pgb in alle zorgwetten is verankerd. Bij de beantwoording van vragen 1, 2a, 2b, 2c en 3 is telkens ingezet op zo groot mogelijke bescherming van de cliënt. De gedachte is dat de (meeste) gebruikers van het pgb tot zodanig kwetsbare groepen behoren en het landschap van het pgb zodanig complex is, dat bescherming van de pgb-cliënt nodig is. Het uitgangspunt is dat cliënten alleen kunnen worden beschermd indien kaders helder zijn, vooraf zijn vastgelegd en de uitvoering conform deze kaders verloopt en wordt getoetst. Omdat dit scenario uitgaat van een hoge mate van uniformiteit, worden met dit scenario stappen gezet richting vereenvoudiging van het systeem. Het scenario biedt behalve bescherming eveneens een oplossing bieden voor het reduceren van de complexiteit. Figuur 28 geeft inzicht in scenario 1: "Maximale bescherming".

---

<sup>33</sup> Een voorbeeld van hoe het Nederlandse aansprakelijkheidsregime in het geval van pgb werkt is de uitspraak: Rb. Den Bosch 5 oktober 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BT6596.

<sup>34</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/10/kamerbrief-over-oplossing-vorderen-pgb-schulden-bij-minderjarigen>



Figuur 28 Scenario 1: Maximale bescherming

Het kader van taken, kennis en vaardigheden zou in het scenario van “Maximale bescherming”, net als in de overige scenario’s, uniform moeten worden vastgesteld. Het kader wordt vastgelegd in wet- en regelgeving, omdat dit maximale continuïteit en daarmee zekerheid biedt voor de budgethouders.

Daarnaast wordt ook op in wet en regelgeving vastgelegd wie het pgb mag beheren. Voor de doelgroepen waarvoor hulp of vertegenwoordiging bij pgb-beheer verplicht is, zou afgeleid kunnen worden uit de analyse van de huidige situatie in hoofdstuk 2 en de analyses van de verdiepingssessies. Hiervoor kan de volgende scheidslijn gehanteerd worden:

1. Er mag geen sprake zijn van ondercuratelestelling, beschermingsbewind of mentorschap.
2. Cliënten mogen niet behoren tot een van de onderstaande doelgroepen:
  1. de Jeugdwet;
  2. beschermd wonen binnen de Wmo;
  3. de zorgprofielen in de Wlz waarvoor gewaarborgde hulp verplicht is (4VV, 5VV, 6VV, 7VV en 4VG, 5VG, 6VG, 7VG, 8VG) eventueel uitgebreid met de profielen 3VV en 3VG) en;
  4. eventuele andere doelgroepen, zoals bijvoorbeeld LG- of GGZ-cliënten.
3. Cliënten die het pgb zelf willen beheren, moeten bewijzen dat zij pgb-vaardig zijn.

In praktijk is het de vraag of een scheidslijn zoals hierboven beschreven hanteerbaar is. Binnen elke cliëntpopulatie kunnen zich cliënten bevinden die in staat zijn het pgb zelf te beheren. In de praktijk zijn populaties niet eenvoudig te ‘knippen’. Denk bijvoorbeeld aan het onderscheid tussen beschermd wonen en begeleiding in de Wmo. Bij een vervolg zou dit nader moeten worden uitgewerkt.

Om in het scenario van “Maximale bescherming” te borgen dat budgethouders die het pgb beheren weten wat er van hen wordt verwacht, volgen zij verplicht een training pgb-beheer. Deze training wordt vastgesteld in overleg met de verstrekkers en cliëntenorganisaties. Cliënten die de training met goed

gevolg afleggen, ontvangen een bewijs van pgb-vaardigheid. Dit bewijs kunnen zij overleggen aan de verstrekker. De instituten die de toets op pgb-vaardigheid verzorgen zijn gecertificeerd. Dit sluit aan bij de oplossing “leren – toetsen – certificeren” zoals beschreven in hoofdstuk 3 en de lessen vanuit de hypotheekadviesmarkt. Bijscholing zou hier ook een onderdeel van zijn.

De training in en het bewijs van pgb-beheer worden ook aangeboden aan vertegenwoordigers. Ook voor curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren die al moeten voldoen aan de kwaliteitseisen zoals geformuleerd in het Besluit kwaliteitseisen heeft training een verplichtend karakter. Het Besluit is niet specifiek gericht is op pgb-gerelateerde zaken. De toets toont aan dat iemand pgb-vaardig is: de verstrekker behoudt het recht om het pgb op andere (reeds bestaande) gronden af te wijzen. Voor de introductie van een diplomeringseis is een grondslag in de wet nodig.

Voor situaties dat de budgethouder zelf pgb-vaardig is en er toch voor kiest het pgb-beheer uit te besteden moet er een wettelijke grondslag worden gecreëerd in de zorgwetten om de pgb-beheerder op pgb-vaardigheid te toetsen.

Vanuit het perspectief van optimale bescherming wordt er in beginsel uitgegaan van één integraal verantwoordelijke en één aanspreekpunt voor de verstrekker. Deze persoon is hiervoor tevens aansprakelijk. Daarvoor is een wijziging van formele wetgeving (het BW) nodig. Indien er reeds meerdere vertegenwoordigers zijn dan wordt uitgegaan van de hiërarchie zoals eerder omschreven:

- in vertegenwoordigingsconstructies waarin een combinatie bestaat met een curator en een andere vorm van vertegenwoordiging, is de curator integraal verantwoordelijk en aansprakelijk;
- in combinaties waarin er sprake is van een volmacht, is de gevolmachtigde integraal verantwoordelijk en aansprakelijk;
- in combinaties waarin er sprake is van een familielid of iemand vanuit het sociale netwerk (of een gecertificeerde instelling/aanbieder van gesloten jeugdhulp in de Jeugdwet) die informeel of als gewaarborgde hulp ondersteuning biedt bij het beheer van het pgb, is deze persoon of organisatie integraal verantwoordelijk en aansprakelijk.

Een uitzondering op het uitgangspunt van één beheerder is de constructies waarbij sprake is van een bewindvoerder en/of een mentor. In die situaties is het uitgangspunt van één integraal verantwoordelijke en één aanspreekpunt voor de verstrekker voor het beheer van het pgb niet haalbaar. Eén van de knelpunten die beschreven zijn in hoofdstuk 3, is dat de taken, kennis en vaardigheden bij het beheer van het pgb niet parallel lopen met het onderscheid tussen bewindvoering en mentorschap. Het onderscheid tussen deze vertegenwoordigingsvormen in het BW zit in de behartiging van de vermogensrechtelijke versus de niet-vermogensrechtelijke belangen. Het pgb heeft betrekking op zowel vermogensrechtelijke als niet vermogensrechtelijke onderwerpen. Het is niet mogelijk om bijvoorbeeld een bewindvoerder integraal aansprakelijk te maken voor het pgb, omdat dit een buitenwettelijke uitbreiding van taken van deze vertegenwoordigers zou betreffen. Deze wordt dan immers ook verantwoordelijk gesteld voor onderwerpen die betrekking hebben op niet-vermogensrechtelijke onderwerpen. In geval van een constructie van gedeeltelijke of gecombineerde vertegenwoordiging is deze combinatie van vertegenwoordigers veelal een bewuste keuze. Het kan in het belang van de vertegenwoordigde zijn dat hij twee vertegenwoordigers heeft die ieder op hun eigen terrein de belangen van de budgethouder behartigen. Het scheiden van de financieel-administratieve taken van de zorginhoudelijke taken door aanstelling van een bewindvoerder en een mentor, zoals in feite ook bij het Medisch Kind Systeem

gebeurt, kent afstemmingvraagstukken. Dit draagt bij aan de bescherming van de cliënt en schept duidelijkheid over de verdeling van taken.

Het introduceren van een 'extra' rol in de vorm van een gevolmachtigde of in de vorm van ondersteuning door iemand uit het sociale netwerk of een gewaarborgde hulp, lost het knelpunt onduidelijkheid rondom taken, kennis en vaardigheden niet op, omdat deze 'lager zijn in hiërarchie' dan de door de rechter benoemde vertegenwoordigers. Een manier om dit knelpunt te verminderen, is het maken van heldere afspraken en het goed vastleggen van deze afspraken in de zorgovereenkomst. Ook kan het helpen om een vertegenwoordiger hierover, gelijk aan het MKS, de coördinatie te laten voeren.

In de geest van dit scenario zou de aansprakelijkheid, voortvloeien uit de afspraken over de verdeling van de taken. Dit is een ingrijpende wijziging van het aansprakelijkheidsrecht en een aanpassing van formele wetgeving (het BW). Indien de budgethouder het pgb zelf beheert dan zou deze logischerwijs zelf aansprakelijk zijn. Indien de budgethouder het pgb deels zelf beheert dan zou deze alleen aansprakelijk zijn voor de taken die hij zelf beheert. Hier geldt hetzelfde als bij het eerder beschreven construct wanneer er sprake is van meerdere vertegenwoordigers. De aansprakelijkheid vloeit voort uit de afspraken en één persoon voert de coördinatie. Wellicht ten overvloede: hierbij gaat het om aansprakelijkheid voor fouten bij pgb-beheer, niet om fraude. Fraude valt buiten de scope van dit onderzoek. In geval van professionele vertegenwoordiging kan de vertegenwoordiger een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Indien er sprake is van een vertegenwoordiging uit familiale kring dan heeft het de voorkeur als de vertegenwoordiger een natuurlijk persoon is.

In het geval dat de budgethouder het pgb niet zelf beheert, zou een vertegenwoordiger/hulp verplicht moeten zijn om de budgethouder regelmatig te informeren over het beheer van het pgb, tenzij de onder curatele gestelde geen contact met de vertegenwoordiger wenst of daartoe niet in staat is. Dit is van belang om te borgen dat de vertegenwoordiger/hulp handelt in de geest van de budgethouder en om te zorgen dat de budgethouder zoveel mogelijk zelfredzaam blijft. In lijn met deze gedachtegang is het tevens van belang dat budgethouders, ook als zij het pgb niet zelf beheren, toegang hebben tot hun dossiers bij de zorgverlener, de SVB en de verstrekker.

Uit de analyses in de hoofdstukken 2 en 3 blijkt dat problemen bij beheer van het pgb vaak terug te voeren zijn op de relatie tussen de budgethouder en vertegenwoordiger. In de meeste gevallen is er sprake van een familiale relatie met de vertegenwoordiger/hulp. Uit de expertsessies blijkt dat er in deze situaties eerder onduidelijkheid ontstaat over taken en aansprakelijkheid. Bovendien is de kwaliteit van de dienstverlening minder goed geborgd.

Vanuit het beschermingsperspectief zou in het scenario "Maximale bescherming" om die reden overwogen kunnen worden om alleen nog professionele vertegenwoordiging toe te staan. Ondersteuning vanuit de sociale omgeving en gewaarborgde hulp zou hiermee komen te vervallen. Een uitzondering hierop zou gemaakt kunnen worden voor minderjarigen, waarbij een ouder of voogd betrokken is omdat dit bij wet al zo is bepaald. Indien een ouder of voogd het pgb beheert, zouden zij wel aan dezelfde kwaliteitseisen moeten voldoen én zou er bij hen zelf geen sprake mogen zijn van ondercuratelestelling, w.s.n.p., beschermingsbewind of mentorschap.

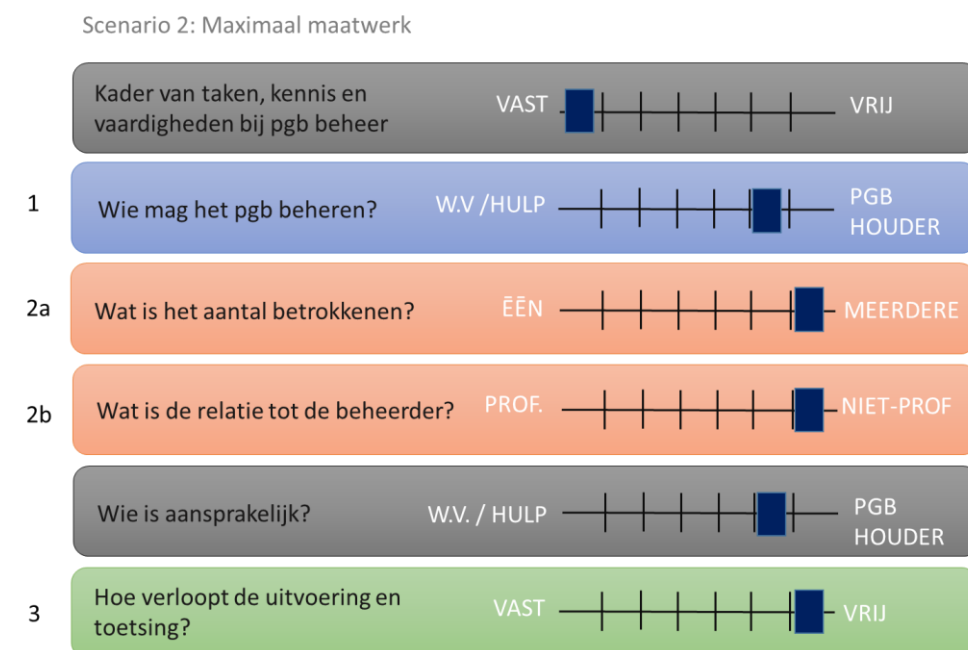
Alternatief voor het uitsluiten van de niet-professionele vertegenwoordiging binnen dit scenario is om familiale vertegenwoordiging wel toe te staan maar hieraan de vereiste te stellen dat zij aan de kwaliteitseisen volgens het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren moet voldoen. Dit met het oog op de gewenste bescherming van de budgethouder. Dit alternatief

verhoudt zich ook beter tot het recht van de budgethouder om een eigen voorkeur uit te spreken, waar de kantonrechter ook rekenschap van moet geven.

Uitvoering van de toetsing in het scenario "Maximale bescherming" sluit aan bij het kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer. Op basis van deze criteria toetsen verstrekkers of budgethouders pgb-vaardig zijn. Indien de budgethouder het pgb niet zelf beheert, wordt de vertegenwoordiger getoetst, ongeacht of de pgb-houder zelf pgb-vaardig is. Of de pgb-houder pgb-vaardig is, is voor de uitvoering in geval van vertegenwoordiging immers niet relevant. Verstrekkers voeren uniform uit, er is geen sprake van beleidsvrijheid. Indien de vertegenwoordiger of hulp niet pgb-vaardig is kan deze op grond van de AWB, mits goed onderbouwd door de verstrekker, als vertegenwoordiger worden afgewezen.

### 5.3 Scenario 2: Maximaal maatwerk

Dit scenario sluit aan bij het beleidsuitgangspunt van maatwerk. In het scenario is bij de beantwoording van bovenstaande vragen consequent gekozen voor een variant met de grootst mogelijke beleidsvrijheid. De gedachte is dat de variatie in beheer van het pgb in praktijk zo verschillend is dat elke vorm van vastlegging van kaders afbreuk doet aan de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk voor de cliënt. Met uitzondering van de taken, kennis en vaardigheden bij het beheer van het pgb geldt dat alleen door maximale beleidsvrijheid en oog voor de individuele situatie recht gedaan kan worden aan de praktijk. Figuur 29 geeft inzicht in scenario 2: "Maximaal maatwerk".



*Figuur 29 Scenario 2: Maximaal maatwerk*

Net als in de overige scenario's wordt het kader van taken, kennis en vaardigheden in het scenario van "Maximaal maatwerk" vastgesteld. Het kader wordt bij gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars vastgelegd in afspraken.



Indien mogelijk kan het pgb beheerd worden door de budgethouder zelf. Als budgethouders een curator, bewindvoerder of mentor hebben kunnen zij gebruik maken van een vertegenwoordiger/hulp. Budgethouders die geen vertegenwoordiger/hulp hebben of wensen, kunnen zich door de verschillende hiertoe in de wet- en regelgeving benoemde personen laten ondersteunen. Deze ondersteuning zou vrijblijvend moeten zijn, niet verplicht. Ook niet binnen de Wlz. Voor alle cliënten die wils- en/of handelingsbekwaam zijn, geldt dat zij het pgb zelf mogen beheren indien zij dit wensen. Het concept gewaarborgde hulp blijft bestaan maar in de Wlz komt de verplichting voor gewaarborgde hulp bij de profielen 4VV, 5VV, 6VV, 7VV en 4VG, 5VG, 6VG, 7VG, 8VG te vervallen.

Om te zorgen dat de budgethouder weet wat er van hem wordt verwacht, wordt er vanuit verstrekkers en cliënten/brancheorganisaties informatie verschaft over de taken, kennis en vaardigheden bij het beheer van het pgb. Om te voorzien in de kennisbehoefte bij budgethouders wordt er ingezet op de oplossing 'leren'.

Voor professionele vertegenwoordigers gelden de algemene kwaliteitseisen zoals benoemd in het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren. Voor niet-professionele vertegenwoordigers/hulpen zijn er geen kwaliteitseisen. Voor professionele en niet-professionele vertegenwoordigers/hulpen is er een vrijblijvend trainingsaanbod. Het is aan de budgethouders zelf om een keuze te maken voor een professionele of niet-professionele vertegenwoordiger/hulp. Het is aan de verstrekker om te bepalen of zij aan niet-professionele vertegenwoordigers/hulpen additionele kwaliteitseisen stellen.

Het aantal betrokkenen bij het pgb is vrij. In theorie betekent dit dat er in alle gevallen sprake kan zijn van meerdere vertegenwoordigers/hulpen. Zoals die nu in praktijk zichtbaar is ligt het voor de hand dat de variatie in constructies gehandhaafd blijft. Het kan zijn dat de Kantonrechter bij de taakverdeling tussen bewindvoerder en mentor bepaalt wie het pgb beheert. Indien dit niet het geval is, is het aan de verstrekker om te bepalen of deze vereist dat afspraken over de taakverdeling tussen vertegenwoordigers/hulpen worden vastgelegd in de zorgovereenkomst. Ook is het aan de verstrekker om te bepalen of vereist is dat één persoon de coördinatie voert over het pgb-beheer. Dit is overeenkomstig de lessen uit het MKS.

Voor de aansprakelijkheid kan gekozen worden voor bestendiging van de huidige situatie en uitbreiding van de pragmatische aanpak van de staatssecretaris Van Rijn<sup>35</sup>. Mogelijk dat hierbij in geval van curatele, bewindvoering of mentorschap overwogen kan worden om de curator, mentor of bewindvoerder te laten tekenen voor aansprakelijkheid voor activiteiten die zij ondernemen jegens de verstrekker. Dit is aanvullend op de al bestaande aansprakelijkheidsrelaties van vertegenwoordiger jegens cliënt en de relatie van de cliënt jegens de verstrekker.

Een alternatief voor de aansprakelijkheid in dit scenario is om de aansprakelijkheid met uitzondering van volmachtssituaties, net als in scenario 1 en 3, te verleggen van budgethouder naar budgetbeheerder. Indien er sprake is van een volmacht kan het beheer bij de budgethouder worden gelaten. Dit is een verschil met scenario 1 en 3. De overweging hierbij is dat het concept van volmacht er vanuit gaat dat iemand weloverwogen een keuze kan maken om iemand anders te machtigen om zaken namens hem of haar te behartigen en te regelen (BW 3 art 66 lid 3). Indien de budgethouder hiertoe in staat is kan hij hier

---

<sup>35</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/04/10/kamerbrief-over-oplossing-vorderen-pgb-schulden-bij-minderjarigen>



in de lijn van de gedachtegang van het scenario ook op worden aangesproken en aansprakelijk voor worden gehouden. In geval van professionele vertegenwoordiging kan de vertegenwoordiger een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Indien er sprake is van een vertegenwoordiging uit familiale kring heeft het de voorkeur als de vertegenwoordiger een natuurlijk persoon is.

Tenzij de budgethouder het niet wenst of daartoe niet in staat is, zijn professionele vertegenwoordigers op grond van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren verplicht om de budgethouder regelmatig te informeren. Voor niet-professionele vertegenwoordigers geldt deze verplichting niet, althans niet rechtstreeks. Verstrekkers zijn vrij om te bepalen of zij hier in hun regels eisen over willen opnemen.

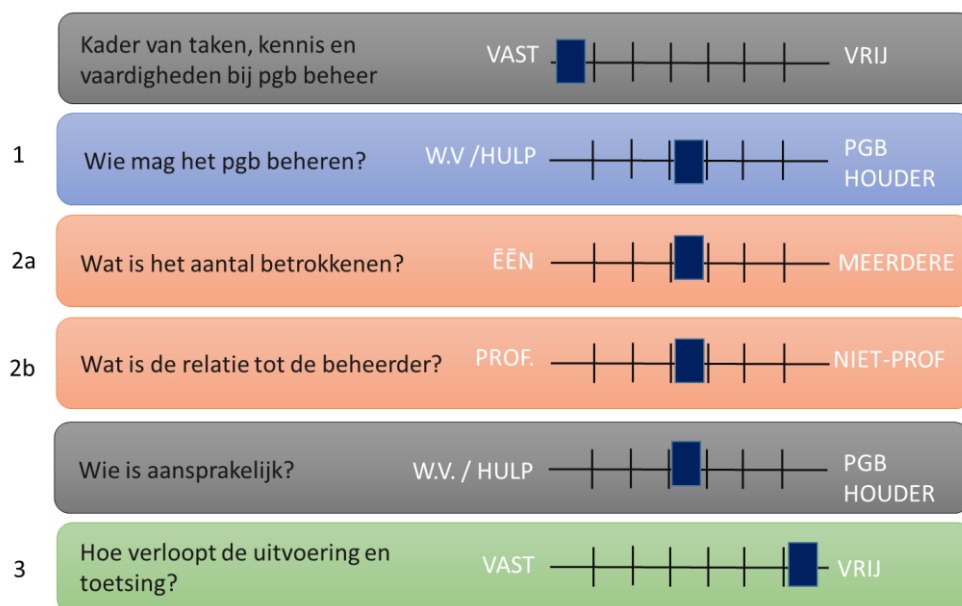
Er zijn geen landelijke beperkingen aan de relatie van de vertegenwoordiger/hulp met de budgethouder. Dit mag iemand uit de familiale kring zijn. Bijvoorbeeld: een buurman, kennis of vriend of een professioneel vertegenwoordiger. Het is aan verstrekkers om te bepalen of zij vertegenwoordigers/hulpen op pgb-vaardigheid toetsen. Omdat het kader taken, kennis en vaardigheden bij pgb in de afspraken van verstrekkers zijn vastgelegd, kan hierop door verstrekkers worden teruggegrepen.

Op basis van bovenstaande is duidelijk dat in het scenario “Maximaal maatwerk” verstrekkers in de uitvoering gebruik kunnen maken van beleidsvrijheid. Binnen de kaders, waaronder het kader van taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer kunnen verstrekkers vanuit hun discretionaire bevoegdheid eigen afwegingen maken. Dit leidt tot verschillen tussen wetten, verschil in uitvoering binnen wetten en tussen verstrekkers. De winst ten opzichte van de huidige situatie is dat er door verstrekkers gewerkt wordt met een kader van taken, kennis en vaardigheden.

#### **5.4 Scenario 3: Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan**

Scenario 3 gaat uit van “Bescherming waar nodig en maatwerk waar kan”. Bij de beantwoording van vragen 1, 2a, 2b, 2c en 3 is de afweging gemaakt tussen beide uitgangspunten. Rekening houdend met de kwetsbaarheid van de doelgroepen wordt – waar mogelijk – ruimte geboden voor maatwerk. Er is sprake van geclausuleerde vrijheid, een kader met open normen. Figuur 30 geeft inzicht in scenario 3: “Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan”.

Scenario 3: Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan.



Figuur 30 Scenario 3: Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan

Net als in de overige scenario's moet het kader van taken, kennis en vaardigheden in het scenario van "Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan", worden vastgesteld. Het vastgestelde kader moet vastgelegd worden in de gemeentelijke verordening, het besluit Langdurige Zorg en het besluit Zw.

Uitgangspunt is dat degene die het pgb beheert pgb-vaardig is. Dit geldt voor alle budgethouders. Ook voor de budgethouders die tot een kwetsbare doelgroep behoren. Het pgb kan beheerd worden door de budgethouder zelf of door een vertegenwoordiger/hulp. Voor beiden geldt dat zij aan de taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer moeten voldoen. Het is aan de verstrekker om te bepalen of de budgethouder aan de bij het pgb horende vereisten voldoet. Op basis van zijn discretionaire bevoegdheid zou de verstrekker hierin een eigen afweging kunnen maken. Omdat het kader van taken, kennis en vaardigheden in regelgeving wordt vastgelegd, kan hierop door verstrekkers worden teruggegrepen. Daarnaast kan aangesloten worden bij het kader voor gewaarborgde hulp dat zorgkantoren vooruitlopend op de regelgeving gezamenlijk hebben opgesteld<sup>36</sup>.

Indien er sprake is van ondercuratelestelling, verplicht beschermingsbewind of verplicht mentorschap moet het hebben van een vertegenwoordiger voor het beheer van het pgb verplicht zijn, voor dat deel waarover de maatregel is afgegeven. Voor de Wlz geldt dat gewaarborgde hulp alleen verplicht zou moeten worden gesteld voor de in de regeling langdurige zorg omschreven profielen (4VV, 5VV, 6VV, 7VV en 4VG, 5VG, 6VG, 7VG, 8VG) als het een zinvolle aanvulling is op de al aanwezige betrokkenen. Concreet betekent dit dat een gewaarborgde hulp *niet* wordt verplicht in geval dat er sprake is van:

- een curator het gehele pgb beheert;
- een bewindvoerder en mentor die gezamenlijk het pgb beheren;
- een gevolmachtigde die het gehele pgb beheert of;
- een ouder/voogd die het gehele pgb beheert.

<sup>36</sup> Vooruitlopend op besluitvorming door het Ministerie van VWS hebben zorgkantoren tot nu toe op eigen wijze invulling gegeven aan eisen, de rol (verantwoordelijkheden) en taken van de gewaarborgde hulp. Hiervoor hebben zorgkantoren met elkaar een notitie opgesteld met afspraken die zorgkantoren graag in wet- en regelgeving verankerd zien.

Ondersteuning of vertegenwoordiging voor de overige groepen is op vrijwillige basis of op aandragen van de verstrekker. Als een gewaarborgde hulp tekent voor het pgb-beheer wordt deze daarmee defacto gevolmachtigde.

Om te zorgen dat budgethouders en vertegenwoordigers/hulpen weten wat het beheer van het pgb behelst, moet er worden ingezet op de oplossing 'leren en diplomeren'. Hiermee wordt voorzien in de behoefte aan kennis zoals beschreven in hoofdstuk 3. Tevens wordt aangesloten bij de lessen uit de hypotheekadviesmarkt. Gezien de aard van het scenario hebben 'leren en diplomeren' in dit geval een verplichtend karakter. De verstrekker moet een training pgb-beheer voor budgethouders en vertegenwoordigers kunnen verplichten om in aanmerking te komen voor pgb-beheer. Dit kan een instrument zijn om pgb-vaardigheid te tonen. Om te bewijzen dat degene die het budget beheert pgb-vaardig is, kan de verstrekker eisen dat de pgb-beheerder de pgb toets met goed gevolg heeft afgelegd.

Er zou, gezien het beleidsuitgangspunt van dit scenario, geen maximum moeten worden gesteld aan het aantal personen dat betrokken mag zijn bij het beheer van het pgb. Er zou derhalve niet één integraal verantwoordelijke moeten zijn. Wel moeten er in randvoorwaardelijke sfeer eisen worden gesteld indien er sprake is van meerdere vertegenwoordigers/hulpen. Zo moet de taakverdeling tussen betrokkenen bij de pgb-aanvraag bij de verstrekker worden vastgelegd als er sprake is van meerdere betrokkenen bij het beheer van het pgb. In overleg en naar analogie van de Medische Kind Zorg kan één persoon worden aangewezen die de coördinatie voert over het beheer van het pgb. Op deze manier wordt een oplossing geboden voor het knelpunt 'onduidelijkheid over de rolverdeling' zoals beschreven in paragraaf 3.4.

Als aan de kwaliteitseisen wordt voldaan is niet-professionele vertegenwoordiging toegestaan. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de kwaliteitseisen voor professionele vertegenwoordigers (curatoren, bewindvoerders, mentoren). Omdat het om kwetsbare budgethouders gaat, is het van belang dat de kwaliteit van dienstverlening is geborgd.

Tenzij de budgethouder het niet wenst of daartoe niet in staat is, moeten professionele vertegenwoordigers verplicht zijn om op grond van het Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren de budgethouder regelmatig te informeren. Omdat niet-professionele vertegenwoordigers/hulpen aan dezelfde eisen moeten voldoen als professionele vertegenwoordigers, gaat deze verplichting ook voor hen gelden.

Bij de uitvoering van de toetsing van het pgb bestaat er voor verstrekkers beleidsvrijheid, maar deze is wel geclausuleerd. Binnen bovengenoemd kader zouden verstrekkers vanuit hun discretionaire bevoegdheid eigen afwegingen kunnen maken. Dit leidt tot verschil tussen wetten en verschil in uitvoering binnen wetten, tussen verstrekkers. Omdat er een uniform, door alle partijen geaccepteerd, kader van taken, kennis en vaardigheden bestaat, worden verschillen tussen uitvoerders tot een minimum beperkt. Dit scenario draagt bij aan vermindering van de complexiteit. Omdat afspraken over de rolverdeling tussen budgethouder en vertegenwoordiger/hulp en tussen vertegenwoordigers/ hulpen onderling (indien er sprake is van meerder betrokkenen bij het beheer van het pgb), bij de verstrekker worden vastgelegd, is voor de verstrekker toetsbaar of de betreffende personen pgb-vaardig zijn. Tevens is helder wie aansprakelijk is: de aansprakelijkheid vloeit voort uit de rolverdeling. De budgetbeheer wordt aansprakelijk in plaats van de budgethouder.

In geval van professionele vertegenwoordiging kan de vertegenwoordiger een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Indien er sprake is van een vertegenwoordiging uit familiale kring dan heeft het de voorkeur als de vertegenwoordiger een natuurlijk persoon is.

Een vertegenwoordiger, gewaarborgde hulp en informele hulp mag alleen ondersteuning bieden bij het pgb-beheer indien zij zelf pgb-vaardig zijn. Informele hulp komt hiermee in dit scenario te vervallen, omdat deze vorm hiermee gelijk wordt aan gewaarborgde hulp. Indien de vertegenwoordiger of hulp niet pgb-vaardig is, kan de vertegenwoordiger, mits goed onderbouwd, door de verstrekker worden afgewezen.

### **5.5 Uitvoeringsconsequenties en vervolgstappen per scenario**

Om de (uitvoerings-)consequenties van de toekomstscenario's en vervolgstappen te identificeren, zijn zowel de knelpunten en oplossingen als de scenario's besproken met betrokkenen. Hiervoor zijn twee expertgroepen georganiseerd:

1. een expertgroep met uitvoerders waaronder verstrekkers van het pgb en uitvoeringsorganisaties zoals de SVB en de Nza en;
2. een expertgroep met juristen waaronder juristen van het ministerie van VWS en het ministerie van VenJ.

In bijlage VI is een overzicht opgenomen van de betrokkenen bij (o.a.) de expertsessies. Naast de expertgroepen zijn de scenario's besproken met de klankbordgroep en begeleidingsgroep. Tot slot zijn de scenario's besproken met de bij het onderzoek betrokken juridisch experts Dr. Mr. E. Pans, Advocaat Kennedy Van der Laan en Senior onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam en Dr. Mr. K. Blankman, Universitair docent Privaatrecht bij de Vrije Universiteit en Rechter-plaatsvervanger Rechtbank.

De scenario's zijn beoordeeld op:

1. de administratieve consequenties van het scenario;
2. financiële consequenties;
3. de invoeringstermijn.

Voor elk scenario is aangegeven of er aanpassingen van wet- en regelgeving nodig zijn. Dit is opgenomen in figuur 31. Voor de beoordeling van de consequenties is de huidige situatie als uitgangspunt genomen. Dit overzicht is gebaseerd op informatie afkomstig uit de expertsessies en bijeenkomsten van de klankbordgroep: het is geen uitputtende lijst.

Het advies is opgebouwd vanuit het perspectief van zowel de budgethouders, vertegenwoordigers als verstrekkers. In het advies is betrokken wat per stakeholder de belangrijkste aandachtspunten zijn.

|   | <b>Scenario 1</b><br><b>Maximale</b><br><b>bescherming</b> | <b>Scenario 2</b><br><b>Maximaal maatwerk</b>       | <b>Scenario 3</b><br><b>Bescherming waar</b><br><b>nodig, maatwerk</b><br><b>waar kan.</b> |
|---|--|---|--|
| <b>Administratieve consequenties vanuit perspectief budgethouder en beheerder</b>     | +/-<br>Structurele last vergelijkbaar met huidige situatie | +   | +  |
|   | Structurele last minder i.v.m. huidige situatie            | Structurele last minder i.v.m. huidige situatie     | Structurele last minder i.v.m. huidige situatie  |
| <b>Administratieve consequenties vanuit perspectief verstrekkers en ketenpartners</b> | +  | +/-   | +/-  |
|   | Structurele last minder i.v.m. huidige situatie            | Structurele last vergelijkbaar met huidige situatie | Structurele last vergelijkbaar met huidige situatie  |
| <b>Financiële consequenties</b>   | €€€  | €   | €€   |
| <b>Invoeringstermijn</b>  | Circa 2 jaar   | Circa 0 – 1 jaar                                    | Circa 1 jaar   |

*Figuur 31 Overzicht uitvoeringsconsequenties per scenario*

*Administratieve consequenties vanuit perspectief budgethouder en beheerder*

Voor elk van de scenario's geldt dat zowel de budgethouder en/of budgetbeheerder in eerste instantie een verzwaring van de administratieve lasten zal ervaren. Elke aanpassing aan de huidige situatie vraagt verandering die vaak ervaren wordt als een verzwaring van de administratieve lasten. Het invoeren van een landelijk, uniform kader voor taken, kennis en vaardigheden zal voor alle drie de scenario's zorgen voor een afname van de administratieve lasten. Dit wordt veroorzaakt door het kader en heldere afspraken tussen de verschillende betrokken pgb-beheerders. Deze afspraken voorkomen dubbel werk.

In scenario 1 wordt ingezet op leren – certificeren – diplomeren. Het volgen van de training en het afleggen van de toets zorgt voor een incidentele toename van administratieve lasten voor alle beheerders van het pgb. Het gaat om een éénmalige toets voor de beheerders en de toename van de structurele administratieve last is daarmee beperkt. Daarnaast zorgt de inzet van enkel professionele vertegenwoordigers in scenario 1 voor een afname van het totale aantal vertegenwoordigers. Dit vermindert de administratieve last voor de budgethouder en beheerder(s), omdat er met minder partijen afstemming hoeft plaats te vinden.

Scenario 2 gaat uit van een vrijwillige basis bij de training pgb-beheer. Hiermee is er minder sprake van een toename van de administratieve last zoals bij scenario 1. Dezelfde afname van lasten is van toepassing als in het eerste scenario door de invoering van een uniform kader voor de taken, kennis en vaardigheden. Deze afname geldt eveneens voor scenario 3. Daarnaast is er in scenario 3 enkel nog sprake van inzet van de gewaarborgde hulp, wanneer de taken die bij deze vorm van vertegenwoordiging nog niet uitgevoerd worden door andere vertegenwoordigers. Door de gewaarborgde hulp niet 'onnodig' in te zetten, verminderen de lasten op dit punt. In dit scenario wordt daarnaast ingezet op leren en diplomeren, waarbij de verstrekker mag bepalen of er al dan niet een verplichting aan hangt. Dit betekent dat het afhankelijk

is van de keuze van de verstrekker, of hierbij sprake is van een incidentele toename van de administratieve last voor budgethouders en beheerders.

#### *Administratieve consequenties vanuit perspectief verstrekkers en ketenpartners*

Voor elk van de scenario's geldt dat er sprake is van een incidentele toename van de administratieve last doordat de wijziging een aanpassing vraagt van systemen en processen. In elk van de scenario's zal daarnaast moeten worden gezien of ketenafspraken zoals die nu gemaakt zijn, met bijvoorbeeld de SVB, aanpassing behoeven. Deze afspraken vallen buiten scope van dit onderzoek maar zijn voor een vervolg wel van belang. Hoe wordt er bijvoorbeeld mee omgegaan als de vertegenwoordiger bij de verstrekker wordt veranderd, maar de SVB niet. Bij een vervolg moeten afspraken tussen ketenpartners hierop bij elke wijziging worden nagelopen.

Voor elk van de scenario's geldt ook dat er administratieve lasten gepaard gaan met de introductie van een toets op pgb-vaardigheid. Hoe groot deze last is hangt af van het scenario. Indien gekozen wordt voor een scenario waarin niet alleen wordt geïnvesteerd in leren, maar ook in toetsen en of certificeren krijgen verstrekkers te maken met administratieve lasten. Denk aan het vastleggen van de uitkomsten en de controleren daarop.

De structurele administratieve last zal vanuit het perspectief van de verstrekkers in het eerste scenario waarschijnlijk afnemen, doordat er in dit scenario sprake is van een landelijk vastgelegd kader. Dit vereenvoudigt de administratie en controle door de verstrekkers. Daarnaast is er in het eerste scenario sprake van een beperking van het aantal mogelijke vertegenwoordigers en is er één aanspreekpunt voor de verstrekkers. Dit vermindert ook de administratieve last op lange termijn. Het tweede scenario is het meest vergelijkbaar met de huidige situatie, waarmee ook de structurele administratieve last in dat scenario het meest vergelijkbaar is met de huidige situatie. Het derde scenario biedt meer vrijheid aan de budgethouder dan het eerste scenario. Ook in het derde scenario is sprake van een uniform landelijk kader voor de taken, kennis en vaardigheden. Daarnaast wordt de gewaarborgde hulp enkel nog ingezet wanneer deze een zinvolle aanvulling is op eventuele al bestaande vertegenwoordigers. Beide punten zorgen voor een afname van de structurele administratieve last voor verstrekkers. Omdat dit scenario echter ook meer ruimte biedt aan de budgethouder en er meer ruimte is voor maatwerk, kan dit ook aanleiding zijn tot discussie en het vastleggen van individuele situaties. De structurele last is vergelijkbaar met de huidige situatie.

#### *Financiële consequenties*

Omdat er in het kader van dit onderzoek geen financiële doorrekening van de scenario's heeft plaatsgevonden, zijn er in figuur 31 geen concrete bedragen opgenomen. Om deze reden is duiding van de financiële consequenties van de scenario's gevisualiseerd met een euroteken. Dit laat zien dat de financiële impact van scenario 1 groter is dan die van de scenario's 2 en 3.

Deze financiële consequenties zijn in de eerste plaats een gevolg van de inzet op het vergoten van de kennis over het pgb-beheer in de verschillende scenario's. Ook de beperking van de kring van vertegenwoordigers die in de verschillende scenario's toegestaan zijn ondersteuning te bieden bij het beheer van het pgb, hebben impact op de financiële consequenties. Het verschilt per scenario hoe stevig op deze onderwerpen wordt ingezet.

Het feit dat het leren – diplomeren – certificeren in scenario 1 een verplicht karakter heeft, resulteert vanzelfsprekend in een nog grotere financiële impact. In scenario 1 moet er daarnaast rekening worden gehouden dat wanneer besloten wordt om de kring van toegestane pgb-beheerders te beperken tot professionele vertegenwoordigers, dit extra kosten voor de budgethouder met zich meebrengt. Deze extra kosten ontstaan doordat professionele vertegenwoordigers, in tegenstelling tot niet-professionele vertegenwoordigers, een vergoeding ontvangen. Als de budgethouder zelf over onvoldoende middelen beschikt om een professionele vertegenwoordiger te in te huren, dan kan de budgethouder voor deze kosten bijzondere bijstand aanvragen bij de gemeente.

#### *Invoeringstermijn*

De tijd die nodig is om een scenario in zijn volle omvang in te voeren valt uiteen in een aantal componenten. Het gaat om tijd voor:

1. het operationaliseren van het kader taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer;
2. het operationaliseren van het aanbod: leren – diplomeren – certificeren;
3. de tijd die het kost om wet- en regelgeving aan te passen;
4. het herinrichten van het uitvoeringsproces bij verstrekkers en het aanpassen van processen bij ketenpartners zoals de SVB.

De termijn tot invoering is tevens afhankelijk van de keuzes die gemaakt worden. Ook is dit afhankelijk van de wijze waarop het overgangsrecht wordt vormgegeven.

Een relevante vraag voor de invoering is of voorgestane aanpassingen ofwel in één keer voor alle budgethouders worden ingevoerd, of dat het wenselijk is om te kiezen voor een geleidelijke invoering. Een mogelijke vorm van geleidelijke invoering is dat de aanpassingen in eerste instantie alleen gelden voor nieuwe budgethouders en budgetbeheerders. In dat geval wordt er voor bestaande budgethouders en beheerders een overgangsrecht gemaakt.

#### **Punt 1: het operationaliseren van het kader taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer**

In elk scenario is het nodig om het kader rondom taken, kennis en vaardigheden in kaart te brengen. Omdat bij elk van de scenario's wordt uitgegaan van hetzelfde uniforme kader is de tijd die nodig is voor het operationaliseren hetzelfde.

De totale doorlooptijd voor het operationaliseren van het kader taken, kennis en vaardigheden wordt geschat op één jaar. In dat jaar wordt het kader geoperationaliseerd, gepilot, geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. Daarnaast moet het kader worden vastgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de verschillende wet- en regelgeving. Ook dit kost tijd (zie punt 3). Op basis van de bijeenkomsten met de klankbordgroep is de verwachting dat het mogelijk moet zijn om binnen drie maanden één landelijk en wet overstijgend kader van taken, kennis en vaardigheden op te stellen. In pilots moeten de aanpassingen in de verschillende wetten getoetst worden. Voor de evaluatie en het bijstellen van het kader moet vervolgens nog drie maanden worden gerekend.

#### **Punt 2: betreft de tijd die nodig is om het aanbod: leren – toetsen – certificeren uit te werken**

Hoeveel tijd nodig is voor dit onderdeel varieert per scenario. Op basis van onze ervaring adviseren wij om rekening te houden met circa zes maanden ontwikkeltijd voor het trainingsaanbod. Een uitgangspunt is dat de kennis over het pgb-beheer, weliswaar versnipperd, landelijk beschikbaar is. Voor het ontwikkelen van een toets of sceeningsinstrument moet rekening gehouden worden met één jaar aan doorlooptijd.

De ontwikkeling van het trainingsaanbod en de toetsing zou idealiter gelijk op moeten lopen met de operationalisering van het kader taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer. Het geoperationaliseerde en getoetste kader taken, kennis en vaardigheden zou tevens kunnen dienen als toetsingskader voor het aanbod: leren – diplomeren – certificeren. Indien er gekozen wordt voor scenario 1 inclusief certificering komt hierbij een additionele invoeringstijd van één jaar.

**Punt 3: de tijd die het kost om wet- en regelgeving aan te passen, varieert net als punt 2 per scenario**

Wanneer er uitgegaan wordt van scenario 1 kan overwogen worden om de volgende drie zaken op wetsniveau vast te leggen. Vanuit de beschermingsgedachte kan het wenselijk zijn om:

- 1) het kader taken, kennis en vaardigheden wettelijk te verankeren;
- 2) op wetsniveau vast te leggen wie het pgb zelf mag beheren en;
- 3) de kring van vertegenwoordigers bij pgb-beheer bij wet te beperken.

Indien hiervoor gekozen wordt vereist dit aanpassingen van de zorgwetten Wmo, Jeugdwet, Wlz en Zvw in formele zin. Hoeveel tijd aanpassing van een wet duurt kan sterk variëren. Voor wetsaanpassingen worden door de ministeries van VWS en V en J in de regel twee jaar gerekend.

Indien uitgegaan wordt van scenario 3 dan is aanpassing van de zorgwetten in formele zin niet in elke wet noodzakelijk. Het voorstel is in dit scenario om het kader taken, kennis en vaardigheden vast te leggen op het niveau van een Besluit of Regeling. Hetzelfde geldt voor de doelgroep budgethouders die het pgb zelf mogen beheren en de kring van vertegenwoordigers die het pgb mogen beheren. Ook dit kan op het niveau Besluit of Regeling worden vastgelegd. De Zvw biedt reeds ruimte om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Voor de Wlz biedt het Besluit Langdurige zorg ruimte om bij ministeriële regeling nadere regels te stellen. Voor de Jeugdwet en Wmo is de ruimte om eisen te stellen aan het beheer van het pgb beperkt. Indien het wenselijk wordt geacht dat gemeenten in hun verordening eisen stellen aan het pgb-beheer dan moet hiervoor op wetsniveau waarschijnlijk ruimte worden gecreëerd.

Voor de totstandkoming van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen gelden minder formele vereisten, dit in tegenstelling tot de totstandkoming van een wet in formele zin. Beiden kunnen om die reden in kortere tijd tot stand worden gebracht. Voor een amvb wordt bij het ministerie van VWS doorgaans gerekend op een doorlooptijd van 6 tot 12 maanden. Voor een ministeriële regeling moet rekening gehouden worden met circa drie maanden.

In scenario 2 hebben voorgestelde wijzigingen met name impact op de individuele regels van verstrekkers (zorgkantoren en verzekeraars) en de gemeentelijke verordeningen van gemeenten. De tijd voor invoering varieert daarmee per verstrekker.

Aanpassingen op het gebied van de aansprakelijkheid zijn apart beschreven. Deze zijn onderdeel van scenario's voor de toekomst, ad 2) Verleggen van de aansprakelijkheid van de budgethouder naar de budgetbeheerder

**Punt 4: het herinrichten van de processen bij verstrekkers en ketenpartners varieert net als de punten 2 en 3 per scenario**

Bij dit punt gaat het om de impact van de aanpassingen die verstrekkers moeten doen, in het geval één van de scenario's wordt ingevoerd. Wat hiervoor nodig is, en hoeveel tijd dit kost, verschilt per wet en per



verstrekker. Dit komt doordat gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars op dit moment ieder hun eigen werkwijze hebben.

Waar aan gedacht kan worden is het aanpassen van de toetsingsprotocollen en systemen bij verstrekkers om informatie over budgethouders en vertegenwoordigers vast te leggen en een eventuele privacy-toets af te nemen. Bij verstrekkers moet hiervoor rekening gehouden worden met een verwerkingstijd van minimaal zes maanden. Bij vervolgstappen na een keuze voor een scenario moeten daarnaast ook werkafspraken tussen ketenpartijen nader worden uitgewerkt. Bijvoorbeeld over het aantal betrokkenen bij het pgb-beheer, wie in dat geval voor verstrekkers én SVB het aanspreekpunt is en wie bijvoorbeeld toegang moet krijgen tot het portaal. Afhankelijk van de gemaakte keuzes moeten hierin aanpassingen worden gedaan. Wanneer het onderzoek is afgerond en besluitvorming over het pgb heeft plaatsgevonden, moeten de werkafspraken tussen partijen worden herijkt en moet bij een volgende release van het portaal bepaald worden wat structureel ingeregeld moet worden. De verschillende systemen kennen eigen onderhoudscycli die tijd kosten.

## 6. Advies

Dit onderzoek geeft inzicht in de praktijk van het pgb-beheer. Het geeft inzicht in wie het pgb zelf beheert, wie hierbij, bij welke taken, welke ondersteuning ontvangt en van wie (hoofdstuk 2). Ten behoeve van het normerend advies is aangegeven wat de belangrijkste knelpunten zijn die budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers ervaren bij het beheer van het pgb (hoofdstuk 3), welke lessen er geleerd zouden kunnen worden van andere sectoren (hoofdstuk 4) en hoe de toekomst er hypothetisch uit zou kunnen zien als gedacht wordt in scenario's (hoofdstuk 5). Dit hoofdstuk betreft het advies. Hiervoor wordt onderscheid gemaakt in een advies voor de lange termijn en een advies voor de korte termijn.

Om op de lange termijn te komen tot een adequate oplossing lijkt een systeemaanpassing noodzakelijk. Hiervoor is het van belang om allereerst een visie op te stellen over pgb-beheer aan de hand van de beschreven scenario's, waarna verdergaande oplossingen kunnen worden doorgevoerd. De scenario's kunnen hiervoor handvatten bieden. Voor de korte termijn kunnen oplossingen worden doorgevoerd waarvan de uitvoeringsconsequenties beperkt zijn en waarvoor breed draagvlak is. Het hoofdstuk sluit af met enkele aandachtspunten voor vervolg.

### **Lange termijn: visie aan de hand van scenario's**

Dit onderzoek gaat over pgb-beheer. Het onderzoek richt zich op de vraag wat nodig is om het pgb te kunnen beheren. De vraag: "Wie heeft er toegang tot het pgb?" valt niet binnen de scope van dit onderzoek. Deze is gedurende het onderzoek door diverse betrokkenen wel gesteld. Gezien de weerbarstigheid van de praktijk bij het pgb-beheer, de complexiteit en de met elkaar samenhangende knelpunten die in dit onderzoek aan het licht zijn gekomen, zou het goed zijn deze vraag wel te adresseren. Daarnaast is het advies om een visie op te stellen voor het pgb-beheer aan de hand van de beschreven scenario's. Vervolgens kunnen de aanpassingen worden doorgevoerd. De scenario's bieden hiervoor handvatten.

Wat betreft de scenario's voor de toekomst is opvallend dat verschillende betrokken (budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers) in alle drie opgestelde scenario's elementen vinden die zij onderschrijven. Tegelijkertijd geven zij aan dat er niet één scenario is waarin alle voor hen belangrijke elementen in zijn opgenomen. Betreffende de toepassing van de scenario's zou onderscheid gemaakt kunnen worden naar wettelijk domein. De beschrijving van de huidige praktijk (hoofdstuk 2) geeft hiervoor aanknopingspunten. Scenario 1 "Maximale bescherming" sluit beter aan bij de Wlz dan bij de Zvw. Het beeld is dat binnen de Zvw ongeveer de helft van de budgethouders het pgb-beheer zelf doet. Hetzelfde geldt voor de Jeugdwet. Voor de Zvw en de Wmo zou scenario's 3 "Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan" of scenario 2: "Maximaal maatwerk" wellicht beter passend zijn. Meerwaarde van dit scenario is ook dat deze meer dan scenario 1 bewerkstellingen dat budgethouders zelf meer verantwoordelijkheden behouden en daarmee ook meer regie.

Wanneer expliciet naar een voorkeursscenario wordt gevraagd, geven betrokkenen aan te neigen naar een combinatie van scenario's 1 "Maximale bescherming" en 3 "Bescherming waar nodig en maatwerk waar kan". De meerderheid van de betrokkenen bij dit onderzoek vindt het bezwaarlijk als de kring van vertegenwoordigers die het pgb mogen beheren in scenario 1 wordt beperkt. Reden is dat uit de inventarisatie van de huidige praktijk blijkt dat een groot deel van de huidige vertegenwoordigers afkomstig is uit de familiale kring. Verstrekkers verwachten dat met deze voorwaarde een nieuwe 'markt'

voor professionele vertegenwoordigers ontstaat. Liever zetten zij in op het alternatief binnen scenario 1: gelijke kwaliteitseisen voor familiale vertegenwoordigers. De budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers geven aan dat in scenario 3 er niet tot één aanspreekpunt wordt gekomen. Een aangegeven sterk punt van dit scenario is het toetsingskader taken, kennis en vaardigheden wordt gehanteerd en dat er tegelijk ruimte is voor maatwerk voor de verstrekker in het bewuste-keuze-gesprek of keukentafelgesprek. Scenario 2 “Maximaal maatwerk” biedt volgens de meeste betrokkenen weliswaar verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie, maar biedt alsnog te weinig oplossingen voor de bestaande in praktijk ervaren knelpunten. Bovendien, zo geven budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers aan, kan de variatie in uitvoering rechtsongelijkheid voor budgethouders creëren.

Budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers hebben in de expertsessies aangegeven aan dat de toekomstscenario's als denkkader zinvol zijn. Zij geven echter aan dat zij invoering van één van de scenario's in de volle breedte niet wenselijk en niet haalbaar achten. Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe complex het beheer van een pgb is en waar knelpunten liggen. Daarnaast is er een grote verscheidenheid aan budgethouders qua zelfredzaamheid, omstandigheden en kwetsbaarheid. Een oplossing in de vorm van één specifiek scenario is om die reden volgens budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers niet passend. Budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers geven in ieder geval voor de korte termijn de voorkeur aan het oplossen van de knelpunten.

#### **Korte termijn: oplossen van huidige knelpunten**

De knelpunten zoals deze door betrokkenen bij dit onderzoek ervaren worden, zijn gelegen in de complexiteit van het systeem en meer specifiek in de taken, kennis en vaardigheden bij pgb-beheer, de kaders, uitvoering en toetsing bij pgb-beheer en de rolverdeling en de daaruit voortvloeiende aansprakelijkheid bij pgb-beheer. Deze hebben betrekking op alle vier de zorgdomeinen: Jeugdwet, Wmo, Wlz en Zvw. Het belangrijkste verschil tussen de wetten zit tussen de Wlz en de andere drie zorgwetten, omdat in de Wlz het begrip gewaarborgde hulp wettelijk is verankerd. Verschillende betrokkenen (budgethouders, vertegenwoordigers en verstrekkers) leggen de accenten bij verschillende zaken. Voor de korte termijn kunnen oplossingen worden doorgevoerd waarvan de uitvoeringsconsequenties beperkt zijn en waarvoor breed draagvlak is. Dit zijn in ieder geval:

- Het vaststellen van een uniform kader van taken kennis en vaardigheden bij pgb-beheer;
- Het verankeren van dit kader in wet- en regelgeving;
- Het versterken van de kennis over het pgb-beheer en;
- Het nader verkennen van de oplossingen voor de aansprakelijkheid.

Figuur 32 geeft inzicht in de aandachtspunten per betrokken partij (budgethouder, vertegenwoordiger, verstrekker). Deze zijn geordend naar de zes elementen uit de scenario's en onderliggende knelpunten uit hoofdstuk 3. Deze tabel betreft een weergave van partijen zoals geïnterpreteerd door Q-Consult Zorg, geen weergave van partijen zelf.

|                                      | Budgethouders   | Vertegenwoordigers   | Verstrekkers   |
|--------------------------------------|---|--|--|
| <b>Taken, kennis en vaardigheden</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vast kader vastgelegd in wet- en regelgeving of afspraken</li> <li>- Versterken kennis over pgb-beheer</li> </ul>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vast kader vastgelegd in wet- en regelgeving of afspraken</li> <li>- Versterken kennis over pgb-beheer</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vast kader vastgelegd in wet- en regelgeving of afspraken</li> <li>- Versterken kennis over pgb-beheer</li> </ul>   |
| <b>Pgb-beheer</b>                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgethouder mag pgb beheren mits deze pgb-vaardig is</li> <li>- Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers/hulp</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgethouder mag pgb beheren mits deze pgb-vaardig is</li> <li>- Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers/hulp.</li> </ul>               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgethouder mag pgb beheren mits deze pgb-vaardig is</li> <li>- Hetzelfde geldt voor vertegenwoordigers/hulp</li> <li>- Beoordeling pgb-vaardigheid is aan verstrekker</li> <li>- Toets kan een instrument zijn (geen verplichting)</li> <li>- Wet- en regelgeving moet ruimte bieden om eisen te stellen aan pgb-beheer</li> <li>- Zorgverlener mag geen vertegenwoordiger zijn</li> <li>- Gemeenten: in wet- en regelgeving ruimte creëren om eisen te stellen aan pgb-beheerder en om doelgroepen uit te sluiten van pgb-beheer</li> <li>- Zorgkantoren: wettelijke verankering van de verantwoordelijkheden van de gewaarborgde hulp<sup>37</sup></li> <li>- Zorgverzekeraars: in wet- en regelgeving ruimte creëren om eisen te stellen aan vertegenwoordigers en hierover informatie vast te leggen</li> </ul> |
| <b>Aantal betrokkenen</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen beperkingen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen beperkingen</li> <li>- Nadere duiding wettelijke vertegenwoordiging en gewaarborgde hulp</li> </ul>                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eén aanspreekpunt (in hele keten)</li> </ul>  |
| <b>Relatie tot de beheerder</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen beperkingen</li> <li>- Wel eisen stellen aan pgb-beheerder (kwaliteitseisen vertegenwoordigers/ hulp)</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen beperkingen aan de relatie</li> <li>- Gelijke eisen stellen aan pgb-beheerder (kwaliteitseisen vertegenwoordigers/hulp)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geen beperkingen aan de relatie</li> <li>- Wel eisen stellen aan pgb-beheerder (kwaliteitseisen vertegenwoordigers/hulp)</li> <li>- Vertegenwoordigers moeten taken niet mogen doordelegeren</li> </ul>   |
| <b>Aansprakelijkheid</b>             | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kennis over de aansprakelijkheid</li> <li>- Aansprakelijkheid verleggen naar de beheerder</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aansprakelijkheid verleggen naar de beheerder</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Eén aansprakelijke</li> <li>- Aansprakelijkheid verleggen naar de beheerder</li> </ul>  |
| <b>Uitvoering en toetsing</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoveel mogelijk uniformiteit</li> </ul>  |  | Zorgkantoren en verzekeraars: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zoveel mogelijk uniformiteit</li> </ul> Zorgkantoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gewaarborgde hulp wettelijke verankering van de verantwoordelijkheden van de gewaarborgde hulp<sup>37</sup></li> </ul> Gemeenten: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Waar mogelijk beleidsvrijheid</li> <li>- Wettelijke ruimte voor het stellen van eisen</li> </ul>  |

*Figuur 32 Aandachtspunten van betrokkenen geordend naar de elementen uit de scenario's en onderliggende knelpunten.*

Voor budgethouders en cliëntenorganisaties zijn het kader van de taken, kennis en vaardigheden en het versterken van de kennis over het pgb-beheer belangrijk. Inzet op kennis draagt niet alleen bij aan versterking van het pgb-beheer, maar ook aan de eigen regio. Het is essentieel dat budgethouders zicht

<sup>37</sup> Vooruitlopend op besluitvorming door het Ministerie van VWS hebben zorgkantoren hebben tot nu toe op eigen wijze invulling gegeven aan eisen, de rol (verantwoordelijkheden) en taken van de gewaarborgde hulp. Hiervoor hebben zorgkantoren met elkaar een notitie opgesteld met afspraken die zorgkantoren graag in wet- en regelgeving verankerd zien.

hebben op de gevolgen van keuzes die zij maken bij het beheer van het pgb. Daarnaast is het voor budgethouders belangrijk dat er ruimte blijft bestaan voor de familiare vormen van vertegenwoordiging. Ter bescherming van de budgethouders is het in alle gevallen van vertegenwoordiging/hulp wenselijk dat eisen gesteld kunnen worden aan de kwaliteit van de vertegenwoordiging/hulp. Uitgaande van een vast kader van taken, kennis en vaardigheden is het wenselijk om aan alle vertegenwoordigers dezelfde eisen te stellen. Hetzelfde geldt voor de gewaarborgde hulp.

Vertegenwoordigers zien meerwaarde in het gelijk trekken van de kwaliteitseisen voor hulp en vertegenwoordiging bij pgb-beheer. Aansprakelijkheid is daarvan een onderdeel. Een verkenning van de mogelijkheden om de aansprakelijkheid te verleggen naar de pgb-beheerder is om die reden wenselijk. De belangrijkste aangrijpingspunten voor het verder toekomstbestendig maken van het pgb-beheer ligt voor vertegenwoordigers bij het verduidelijken en vereenvoudigen van de kaders van uitvoering en toetsing, waaronder de rolverdeling en het vergroten van kennis en vaardigheden.

Onderdeel hiervan is de verhouding tussen de bewindvoerder, mentor en gewaarborgde hulp. De wens bij verstrekkers is dat zij met één aanspreekpunt kunnen werken. In praktijk wordt hieraan al invulling gegeven. Mentorschap Nederland bijvoorbeeld beziet of een handreiking hierbij behulpzaam kan zijn.

Gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars geven aan dat zij meer mogelijkheden en handvatten nodig hebben om vooraf budgetbeheerders te toetsen. Ook voor hen is het verduidelijken en vereenvoudigen van de kaders van uitvoering en toetsing derhalve het belangrijkste aangrijpingspunt voor verbetering.

Met de introductie van de gewaarborgde hulp hebben de zorgkantoren afspraken gemaakt over de gewaarborgde hulp<sup>38</sup>. Deze afspraken zijn voor de zorgkantoren het belangrijkste verbeterpunt. Het uitgangspunt hierbij is dat de gewaarborgde hulp de volledige regie van de budgethouder overneemt, inclusief alle daarbij horende verantwoordelijkheden (administratie én toezicht op zorg), en daar volledig voor instaat. De gewaarborgde hulp is hiermee voor de zorgkantoren tevens het enige aanspreekpunt en integraal verantwoordelijk. Aan de gewaarborgde hulp mogen bepaalde eisen worden gesteld (bijvoorbeeld dat er maximaal drie budgethouders tegelijkertijd mogen worden bijgestaan en dat er geen te grote fysieke afstand mag zijn tussen de budgethouder en gewaarborgde hulp). De zorgkantoren streven naar juridische borging van dit punt in de nabije toekomst. Hierdoor wordt voorkomen dat er misverstanden bestaan over de verantwoordelijkheden van de gewaarborgde hulp. In de uitvoering streven de zorgkantoren zoveel mogelijk uniformiteit na. Zorgkantoren willen in de toekomst in geval van fouten bij pgb-beheer door de gewaarborgde hulp ook vorderen bij de gewaarborgde hulp in plaats van bij de budgethouder. Dit past in de zienswijze van de zorgkantoren bij de overname van de volledige regie van het pgb-beheer door de gewaarborgde hulp.

Voor gemeenten heeft het vastleggen van het uniforme kader van taken, kennis en vaardigheden én het verleggen van de aansprakelijkheid van de budgethouder naar budgetbeheerder de hoogste prioriteit. Ter reductie van de complexiteit en het borgen van de rechtsgelijkheid voor budgethouders lijkt wettelijke vastlegging van het kader van taken, kennis en vaardigheden het meest passend. De uitwerking moet uiteraard wel lokaal worden vertaald en aansluiten bij hoe gemeenten het werkproces hebben ingericht. De oplossing om zo veel mogelijk gelijkwaardige kwaliteitseisen te stellen aan professionele en niet-professionele budgetbeheerders wordt door gemeenten onderschreven. Voor de aansprakelijkheid

---

<sup>38</sup> Vooruitlopend op besluitvorming door het Ministerie van VWS hebben zorgkantoren tot nu toe op eigen wijze invulling gegeven aan eisen, de rol (verantwoordelijkheden) en taken van de gewaarborgde hulp. Hiervoor hebben zorgkantoren met elkaar een notitie opgesteld met afspraken die zorgkantoren graag in wet- en regelgeving verankerd zien

streven gemeenten naar één persoon die verantwoordelijk en aansprakelijk is en die hierop getoetst kan worden.

### Vervolgstappen

Het advies in voorgaande paragraaf is om voor de lange termijn een visie op te stellen over pgb-beheer aan de hand van de beschreven scenario's. Voor de korte termijn kunnen oplossingen worden doorgevoerd waarvan de uitvoeringsconsequenties beperkt zijn en waarvoor breed draagvlak is. Drie concrete acties waarmee hiertoe gestart kan worden zijn opgenomen in figuur 33.

| Actie   | Partijen  |
|---|---|
| 1. Versterken van de kennis over pgb-beheer aan de hand van onder andere: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de vormgeving van een training pgb-beheer en,</li> <li>- de infographic pgb-beheer (zie Bijlage XIV - Infographic). Deze Infographic is op basis van dit onderzoek gemaakt en dient als handreiking voor budgethouders.</li> </ul> | Zorgkantoren, gemeenten en verzekeraars, vereniging voor vertegenwoordigers en cliëntenorganisaties |
| 2. Operationaliseren van het kader van taken, kennis en vaardigheden zoals beschreven in Bijlage VIII – Takentabel en het vormgeven van dit kader als (vrijblijvend) toetsingskader/instrument voor pgb-vaardigheid van budgetbeheerders door verstrekkers.   | Ministerie van VWS, zorgkantoren, gemeenten en verzekeraars, cliëntenorganisaties                   |
| 3. Nadere uitwerking van de verkenning om de aansprakelijkheid bij pgb-beheer te verleggen van budgethouder naar budgetbeheerder  | Ministerie van VWS, Ministerie van Justitie en Veiligheid   |

*Figuur 33 Drie concrete acties ter verbetering pgb-beheer om mee te starten.*

## **Bijlagen**

Bijlage I - Overzicht vormen van hulp en vertegenwoordiging

Bijlage II - Overzicht voorwaarden pgb per wet

Bijlage III - Gehanteerde definities binnen het onderzoek

Bijlage IV – Begeleidende brief enquête budgethouders/vertegenwoordigers

Bijlage V – Enquête budgethouders/vertegenwoordigers

Bijlage VI – Betrokkenen bij het onderzoek

Bijlage VII - Bronvermelding

Bijlage VIII – Takentabel

Bijlage IX – Benodigde tijd om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden

Bijlage X – Samenhang aantal zorgverleners en de inzet van hulp/vertegenwoordiging

Bijlage XI – Overzicht scenario's ten opzichte van huidige situatie

Bijlage XII – Overzicht onderzoeksvragen

Bijlage XIII – Methodologie en onderzoeksverantwoording

Bijlage XIV - Infographic

## Bijlage I - Overzicht vormen van hulp en vertegenwoordiging

### Onder curatelestelling

Boek 1. Personen- en familierecht - Titel 16. Curatele Artikel 378

1. Een meerderjarige kan door de kantonrechter onder curatele worden gesteld, wanneer hij tijdelijk of duurzaam zijn belangen niet behoorlijk waarneemt of zijn veiligheid of die van anderen in gevaar brengt, als gevolg van
  - a. zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel
  - b. gewoonte van drank- of drugsmisbruik, en een voldoende behartiging van die belangen niet met een meer passende en minder verstrekkende voorziening kan worden bewerkstelligd.
2. Indien te verwachten is dat ten aanzien van een minderjarige op het tijdstip waarop hij meerderjarig zal worden, van een der in het vorige lid genoemde gronden voor curatele sprake zal zijn, kan de curatele reeds voor de meerderjarigheid worden uitgesproken.
3. De rechter bij wie een verzoek tot het verlenen van een voorlopige of voorwaardelijke machtiging, een observatiemachtiging of een machtiging tot voortgezet verblijf als bedoeld in de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, dan wel een machtiging als bedoeld in artikel 33, eerste lid van die wet aanhangig is, is tevens bevoegd tot de kennisneming van een verzoek tot ondercuratelestelling.

<http://maxius.nl/burgerlijk-wetboek-boek-1/boek1/titel16>

#### Wat is het?

Curatele betreft zowel materiële als immateriële zaken, waarbij de onder curatele gestelde geen rechtshandelingen mag verrichten. Zowel vermogensrechtelijke als niet-vermogensrechtelijke belangen.

#### Wie vraagt het aan bij de kantonrechter?

De echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel van de betrokken persoon. Ook zijn bloedverwanten in de rechte lijn en in de zijlijn tot de vierde graad, zijn voogd of het Openbaar Ministerie kunnen een verzoek tot curatele instellen. Ten slotte kan de betrokken persoon dit zelf verzoeken evenals de instelling waar de betrokken persoon wordt verzorgd of die hem begeleiding biedt.

#### Wat mag de budgethouder nog zelf?

Wanneer de curatele wordt uitgesproken, geldt deze met ingang van de dag waarop zij is uitgesproken. Vanaf dat moment is de onder curatele gestelde handelingsonbekwaam. Dat houdt in dat hij onbekwaam is om rechtshandelingen te verrichten (zoals bijvoorbeeld het kopen of verkopen van goederen), tenzij de wet iets anders bepaalt. Dit geldt ook voor rechtshandelingen ten aanzien van zijn verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding, maar eveneens op breder gebied, bijvoorbeeld het erkennen van kinderen of al dan niet mogen trouwen. De onder curatele gestelde mag wel rechtshandelingen verrichten met toestemming van zijn curator, voor zover de curator daartoe bevoegd is. De toestemming van de curator kan niet een algemene toestemming zijn, maar moet zijn toegespitst op één bepaalde rechtshandeling of een bepaald doel. In het laatste geval moet de toestemming schriftelijk worden verleend door de curator.



### Betaling

De beloning van de curator is geregeld in de Regeling Beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren.

### Wanneer loopt het ten einde (bij verplichte vertegenwoordiging)?

- Doordat de vooraf bepaalde tijd is verstreken
- Overlijden
- Opheffing van de maatregel

## **Bewindvoering**

### **Wettekst**

#### **Boek 1. Personen- en familierecht - Titel 19. Onderbewindstelling ter bescherming van meerderjarigen Artikel 431**

1. Indien een meerderjarige tijdelijk of duurzaam niet in staat is ten volle zijn vermogensrechtelijke belangen behoorlijk waar te nemen, als gevolg van
  - a. zijn lichamelijke of geestelijke toestand, dan wel
  - b. verkwisting of het hebben van problematische schulden,kan de kantonrechter een bewind instellen over één of meer van de goederen, die hem als rechthebbende toebehoren of zullen toebehoren. Onder aan de meerderjarige toebehorende goederen zijn in deze titel begrepen goederen die behoren tot zijn huwelijksgemeenschap of gemeenschap van geregistreerd partnerschap en die niet uitsluitend onder het bestuur van zijn echtgenoot dan wel geregistreerd partner staan.
2. Indien te verwachten is dat een minderjarige op het tijdstip waarop hij meerderjarig zal worden, in de in het vorige lid bedoelde toestand zal verkeren, kan het bewind reeds voor de meerderjarigheid worden ingesteld.
3. Het bewind kan eveneens worden ingesteld indien te verwachten is dat de rechthebbende binnen afzienbare tijd in de in het eerste lid bedoelde toestand zal verkeren.

<http://maxius.nl/burgerlijk-wetboek-boek-1/boek1/titel19>

### Wat is het?

Beschermingsbewind betreft financieel beheer. Enkel vermogensrechtelijke belangen.

### Wie vraagt het aan bij het Kantongerecht?

De rechthebbende, zijn echtgenoot, zijn geregistreerd partner of andere levensgezel.

Bloedverwanten in de rechte lijn en tot in de vierde graad in de zijlijn, voogd, curator, mentor en het Openbaar Ministerie of de instelling waar de rechthebbende wordt verzorgd of die hem begeleiding biedt. Ten slotte kan de rechter uit zichzelf besluiten tot onderbewindstelling wanneer hij een verzoek tot curatele afwijst.

### Wat mag de budgethouder nog zelf?

Zodra iemand onder bewind wordt gesteld, komt het beheer over de onder bewind staande goederen niet meer toe aan hem. Dat wil zeggen dat hij slechts met medewerking van de bewindvoerder over deze goederen kan beschikken. Werkt de bewindvoerder niet mee, dan kan de rechthebbende eventueel toestemming krijgen van de kantonrechter. Eventuele rechtshandelingen die zonder

toestemming van de bewindvoerder of de kantonrechter worden verricht zijn ongeldig. Toch is de rechtshandeling enkel ongeldig jegens een derde wanneer deze van het bestaan van het bewind wist of had moeten weten. Dit geldt ook voor het vervreemden of het met een beperkt recht (zoals het recht van hypotheek) bezwaren van het goed.

#### Betaling

De beloning van de bewindvoerder is geregeld in de Regeling Beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren.

#### Wanneer loopt het ten einde (bij verplichte vertegenwoordiging)?

- Doordat de vooraf bepaalde tijd is verstreken
- Overlijden
- Wanneer de maatregel wordt opgeheven
- Wanneer de rechthebbende onder curatele wordt gesteld

### **Mentorschap**

#### Wettekst

Boek 1. Personen- en familierecht - Titel 20. Mentorschap ten behoeve van meerderjarigen Artikel 450

1. Indien een meerderjarige als gevolg van zijn geestelijke of lichamelijke toestand tijdelijk of duurzaam niet in staat is of bemoeilijkt wordt zijn belangen van niet-vermogensrechtelijke aard zelf behoorlijk waar te nemen, kan de kantonrechter te zijnen behoeve een mentorschap instellen.
2. Indien te verwachten is dat een minderjarige op het tijdstip waarop hij meerderjarig zal worden, in de in het eerste lid bedoelde toestand zal verkeren, kan het mentorschap reeds voor de meerderjarigheid worden ingesteld.
3. Het mentorschap kan eveneens worden ingesteld, indien te verwachten is dat een meerderjarige binnen afzienbare tijd in de in het eerste lid bedoelde toestand zal verkeren.

#### Wat is het?

Mentorschap betreft belangenbehartiging en vertegenwoordiging t.b.v. immaterieel welbevinden, m.n. het regelen van en toezien op goede verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding. Enkel de niet-vermogensrechtelijke belangen.

#### Wie vraagt het aan bij het Kantongerecht?

Dit kan door de persoon zelf, familie, de instelling waar iemand verblijft of die begeleiding biedt, incl. ondersteuning zoals wordt geboden in het kader van de Wmo.

Ten slotte kan de rechter uit zichzelf besluiten tot mentorschap wanneer hij een verzoek tot curatele afwijst.

#### Wat mag de budgethouder nog zelf?

Wanneer het mentorschap is uitgesproken ten aanzien van iemand, verliest die persoon de bevoegdheid om rechtshandelingen te verrichten voor wat betreft zijn verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding. Rechtshandelingen van deze soort die hij toch verricht zijn vernietigbaar, maar in veel zorgwetten wordt de onder mentorschap gestelde bevoegd geacht om zelf op te treden mits hij wilsbekwaam ter zake is.

Rechtshandelingen van financiële aard (vermogensrechtelijke aard) zijn wel nog te verrichten door de onder mentorschap gestelde.

### Betaling

De beloning van de mentor is geregeld in de Regeling Beloning curatoren, bewindvoerders en mentoren.

### Wanneer loopt het ten einde (bij verplichte vertegenwoordiging)?

- Doordat de vooraf bepaalde tijd is verstreken
- Overlijden
- Wanneer de rechthebbende onder curatele wordt gesteld

### **Ouderschap/voogd**

Bij jeugdigen onder de 16 jaar zijn het de ouders die over de bekwaamheid moeten beschikken om zorg in te kopen. Bij jeugdigen tussen de 16 en 18 jaar kan het voorkomen dat de jeugdige zelf het contract aangaat<sup>39</sup>.

Een voogd is een vorm van wettelijk vertegenwoordiging die voorkomt bij minderjarigen, waarbij het gezag wordt uitgevoerd door een niet-ouder. Als een gecertificeerde instelling de voogdij uitvoert, heet dit ook wel instellingsvoogdij. Verder is er ook de mogelijkheid van pleegoudervoogdij: pleegouders die langdurig een pleegkind hebben, kunnen hiervoor de voogdij vragen.

Ook kan er sprake zijn van ondertoezichtstelling (OTS) van de ouder(s) (artikel 1:255 BW). Het doel van de OTS is om kinderen te beschermen die in hun ontwikkeling worden bedreigd of veiligheidsrisico's lopen. De maatregel is erop gericht ouders te ondersteunen en te begeleiden. De ondertoezichtstelling (OTS) kan worden uitgesproken door de kinderrechter als de belangen van een kind ernstig bedreigd worden. De OTS wordt na onderzoek en een verzoek aan de kinderrechter aangevraagd door de Raad voor de Kinderbescherming. De OTS wordt uitgevoerd door een hiertoe gecertificeerde instelling. De daadwerkelijke uitvoering wordt gedaan door een professional: een gezinsvoogd.

Een OTS duurt één jaar, maar kan op verzoek van de gezinsvoogd telkens met één jaar verlengd worden. De gezinsvoogd moet dan aantonen dat de gronden van de maatregel nog steeds aanwezig zijn.

#### Boek 1 Artikel 245 (1:245 BW)

##### Gezag minderjarigen

1. Minderjarigen staan onder gezag.
2. Onder gezag wordt verstaan ouderlijk gezag dan wel voogdij.
3. Ouderlijk gezag wordt door de ouders gezamenlijk of door één ouder uitgeoefend.  
Voogdij wordt door een ander dan een ouder uitgeoefend.
4. Het gezag heeft betrekking op de persoon van de minderjarige, het bewind over zijn vermogen en zijn vertegenwoordiging in burgerlijke handelingen, zowel in als buiten rechte.

<sup>39</sup> Uitvoeringsregels persoonsgebonden budget (PGB) in de Wmo en de Jeugdwet 2015

5. Het gezag van de ouder die dit krachtens artikel 253sa of krachtens een rechterlijke beslissing overeenkomstig artikel 253t samen met een ander dan een ouder uitoefent, wordt aangemerkt als ouderlijk gezag dat door ouders gezamenlijk wordt uitgeoefend, tenzij uit een wettelijke bepaling het tegendeel voortvloeit.

#### Wie kan voogd zijn<sup>40</sup>?

Voogdij kan worden uitgeoefend door een natuurlijke persoon of door een instelling.

De verantwoordelijkheden van de voogd zijn afgeleid van het ouderlijk gezag. Dit houdt in dat de voogd er verantwoordelijk voor is dat de minderjarige goed wordt verzorgd en opgevoed, maar deze heeft niet de plicht om dit zelf te doen. In onderstaande tabel zijn de twee verschillende vormen van voogdij opgenomen met een korte toelichting.

|   |   |
|---|---|
| Voogd-natuurlijke persoon   | Als pleegouders, familieleden of andere burgers de voogdij op zich nemen, is er sprake van een voogd-natuurlijke persoon.   |
| Voogd-rechtspersoon   | Voogdij kan ook worden uitgeoefend door een gecertificeerde instelling (GI). Er is dan sprake van een voogd-rechtspersoon. De raad van bestuur of het stichtingsbestuur is verantwoordelijk voor de gezagsuitoefening. De uitvoering van de voogdij wordt in handen gelegd van een jeugdbeschermer, die voogdijwerker wordt genoemd. Deze voogdijwerker voedt het kind niet zelf op, maar zorgt dat dit door anderen gebeurt. |
| <p>Art. 1: 337 BW gaat nader in op de vertegenwoordiging van minderjarigen in burgerlijke handelingen (lid 1) en de bewindvoering over het vermogen van de minderjarige (lid 2). Het Burgerlijk Wetboek gaat niet in op de vraag hoe de voogd deze taken moet uitvoeren en op wat de minderjarige nodig heeft. Voor de voogdij die wordt uitgevoerd door de gecertificeerde instelling gelden de bepalingen van de Jeugdwet, van de kwaliteit van de uitvoering en de rechten van cliënten.</p> |   |

#### Over pgb<sup>41</sup>

Indien de jeugdige of zijn ouders dit wensen, verstrekt het college hen een persoonsgebonden budget dat hen in staat stelt de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort van derden te betrekken.

Een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, indien:

- de jeugdige of zijn ouders naar het oordeel van het college op eigen kracht voldoende in staat zijn tot een redelijke waardering van de belangen ter zake dan wel met hulp uit hun sociale netwerk dan wel van een curator, bewindvoerder, mentor, gemachtigde, gecertificeerde instelling of aanbieder van gesloten jeugdhulp, in staat zijn de aan een persoonsgebonden budget verbonden taken op verantwoorde wijze uit te voeren;

<sup>40</sup> <http://www.nji.nl/nl/Jeugdbescherming/Maatregelen-van-jeugdbescherming/Voogdijmaatregel>

<sup>41</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2017-02-28>

- de jeugdige of zijn ouders zich gemotiveerd op het standpunt stellen dat zij de individuele voorziening die wordt geleverd door een aanbieder, niet passend achten; en
- naar het oordeel van het college is gewaarborgd dat de jeugdhulp die tot de individuele voorziening behoort en die de jeugdige of zijn ouders van het budget willen betrekken, van goede kwaliteit is.

Bij verordening kan worden bepaald onder welke voorwaarden de persoon aan wie een persoonsgebonden budget wordt verstrekt, de jeugdhulp kan betrekken van een persoon die behoort tot het sociale netwerk.

Het college onderzoekt periodiek of er aanleiding is een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget te heroverwegen. Het college kan een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget herzien dan wel intrekken, indien het college vaststelt dat de jeugdige of zijn ouders niet voldoen aan de voorwaarden van het persoonsgebonden budget. De jeugdige en zijn ouders doen aan het college op verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling van alle feiten en omstandigheden waarvan hun redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat deze aanleiding kunnen zijn tot heroverweging van een beslissing aangaande een persoonsgebonden budget.

### **Persoonlijk vertegenwoordiger via volmacht**

Een andere vorm van vertegenwoordiging is het aanwijzen van een gemachtigde. Door iemand te machtigen om pgb zaken te beheren, kan een budgethouder zelf iemand aanwijzen om zijn of haar zaken omtrent het pgb te beheren. Het aanwijzen van een volmacht gebeurt niet via de rechter, de budgethouder kan dit zelf doen. Om een volmacht te kunnen regelen is allereerst vereist dat de volmachtgever wilsbekwaam is op dit punt: dat hij in staat is om dit vrijwillig en bij volle bewustzijn te doen en dat hij begrijpt wat hij doet.

Een volmacht is bedoeld om de zaken te regelen voor een eventuele latere periode van wilsbekwaamheid of voor een periode waarin iemand (tijdelijk) niet in staat is om zijn/haar eigen zaken te regelen<sup>42</sup>. Voor het opstellen en afgeven van een volmacht hoeft men niet naar een notaris. Een volmacht moet schriftelijk opgesteld worden met vermelding van datum en handtekening. Risico hierbij is dan ook dat een volmacht minder gereguleerd is en daardoor moeilijker controleerbaar. Mocht gebruik worden gemaakt van een notaris dan controleert die de wilsbekwaamheid van de volmachtgever op het moment dat die de volmacht afgeeft.

### **Gewaarborgde hulp**

Gewaarborgde hulp is een door de verzekerde ingeschakelde hulp van een derde die instaat voor de nakoming van de aan het persoonsgebonden budget verbonden verplichtingen<sup>43</sup> (regeling langdurige zorg, artikel 1.1).

Gewaarborgde hulp is al wel opgenomen in de wet, maar nog niet nader uitgewerkt. In sommige gevallen is het hebben van een gewaarborgde hulp verplicht gesteld, dit geldt voor de volgende zorgprofielen<sup>44</sup>:

---

<sup>42</sup> <http://www.goedvertegenwoordigd.nl/maatregelen/volmacht-en-levenstestament/toelichting-volmachten/>

<sup>43</sup> <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036014/2017-04-01>

<sup>44</sup> <https://www.zilverenkruis.nl/zorgkantoor/klanten/veelgestelde-vragen/Paginas/is-een-gewaarborgde-hulp-verplicht.aspx>

- VV beschut wonen met intensieve begeleiding en uitgebreide verzorging (4VV)
- VV beschermd wonen met intensieve dementiezorg (5VV)
- VV beschermd wonen met intensieve verzorging en verpleging (6VV)
- VV beschermd wonen met zeer intensieve zorg, vanwege specifieke aandoeningen, met de nadruk op begeleiding (7VV)
- VG wonen met begeleiding en intensieve verzorging (4VG)
- VG wonen met intensieve begeleiding en intensieve verzorging (5VG)
- VG wonen met intensieve begeleiding, verzorging en gedragsregulering (6VG)
- VG besloten wonen met zeer intensieve begeleiding, verzorging en gedragsregulering (7VG)
- VG wonen met begeleiding en volledige verzorging en verpleging (8VG)

Hierbij geldt dat een gewaarborgde hulp verplicht is, ook als de budgethouder al een (wettelijk) vertegenwoordiger heeft<sup>45</sup>. De gewaarborgde hulp mag ook de wettelijk vertegenwoordiger zijn<sup>46</sup>. Op dit moment is de gewaarborgde hulp niet volledig aansprakelijk, iets wat Per Saldo wel graag zou willen<sup>47</sup>. Gewaarborgde hulp bestaat nu, met uitzondering van enkele gemeentes zoals bijvoorbeeld Breda<sup>48</sup>, alleen in de Wlz. Een zelfde vorm van vertegenwoordiging bestaat ook wel in de andere wetten, maar vaak onder een andere naam. Zo noemt de gemeente het vaak informele hulp bij het beheren van het pgb.

Onderstaand is een viertal taken opgesomd die de gewaarborgde hulp op zich neemt. Deze opsomming staat los van de zeven taken die eerder zijn beschreven en zijn opgenomen in de takentabel. Onderstaande vier taken zijn opgesteld door Per Saldo.

#### Wat doet een gewaarborgde hulp? <sup>49</sup>

- regelt dat de budgethouder de zorg krijgt die nodig is
- ondersteunt bij het beheren van het pgb
- houdt in de gaten dat de budgethouder het pgb goed besteedt
- moet bij het bewust-keuze-gesprek aanwezig zijn

Degene die de gewaarborgde hulp biedt, moet aan bepaalde voorwaarden voldoen. Iemand mag geen gewaarborgde hulp verlenen als:

- hij bij eerdere verstrekking van persoonsgebonden budgetten waarbij hij als hulppersoon of vertegenwoordiger optrad, niet heeft ingestaan voor nakoming van de daaraan verbonden verplichtingen;
- hij niet beschikt over een geldig woonadres;
- hem zijn vrijheid is ontnomen;
- op hem de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen van toepassing is verklaard, of daartoe een verzoek bij de rechtbank is ingediend;
- hij surséance van betaling heeft aangevraagd of failliet is verklaard;
- hij anderszins onvoldoende waarborg zal bieden voor het nakomen van de voor de budgethouder aan het PGB verbonden verplichtingen.

<sup>45</sup> <https://www.cz.nl/zorgkantoor/pgb/ik-wil-een-pgb/gewaarborgde-hulp>

<sup>46</sup> [http://www.zorgkantoor-zorgzekerheid.nl/ik\\_wil\\_zorg/persoonsgebonden\\_budget\\_pgb/wie\\_doet\\_wat\\_rond\\_het\\_pgb](http://www.zorgkantoor-zorgzekerheid.nl/ik_wil_zorg/persoonsgebonden_budget_pgb/wie_doet_wat_rond_het_pgb)

<sup>47</sup> <https://www.pgb.nl/pgb/wlz/van-aanvraag-tot-toekenning/aanvraag-indienen-bij-het-ciz/gewaarborgde-hulp/>

<sup>48</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-61912.html>

<sup>49</sup> <https://naar-keuze.nl/gewaarborgde-hulp>

Om belangenverstrengeling te voorkomen mag een aantal personen geen gewaarborgde hulp zijn. Dat zijn:

- de budgethouders zorgverlener;
- iemand die werkt bij de zorginstelling waarvan de budgethouder zorg krijgt;
- de partner van de budgethouder als deze ook de zorgverlener is.

Verleent de partner maar een klein deel van de zorg? En zijn er daarnaast nog (veel) andere zorgverleners die geen gezinslid van u zijn? Dan kan het in sommige gevallen wel.

#### Waarom is de gewaarborgde hulp in het leven geroepen?

Met de voorgaande besproken vormen van vertegenwoordiging in het achterhoofd rijst de vraag waarom deze vorm van vertegenwoordiging in het leven is geroepen. Deze vraag wordt deels beantwoord in de Kamervragen die in het onderstaande kader zijn opgenomen.

Antwoorden op Kamervragen van de Kamerleden Van Dijk (PvdA) en Potters (VVD) over het controleren van zorgdeclaraties door bewindvoerders

“De budgethouder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van ingekochte zorg alsmede de administratie en financiën. Als een budgethouder niet zelf zijn administratie en financiën kan voeren, dan kan hij een bewindvoerder (vertegenwoordiger) laten aanstellen. Het komt voor dat dit iemand is uit eigen kring of een derde persoon. Een bewindvoerder, zeker een derde, verkeert niet altijd in de positie en/of heeft de tijd om naast de administratie en financiën ook de verantwoordelijkheid voor de zorg over te nemen: het maken van afspraken met zorgverleners, hun activiteiten op elkaar afstemmen en controleren of de gedeclareerde zorg ook daadwerkelijk is geleverd.

Bewindvoerders beroepen zich op het Burgerlijk Wetboek, waarin staat dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van zorg. Een bewindvoerder is alleen verantwoordelijk voor de administratie en financiën. **Dit punt speelt vooral als derden bewindvoerder zijn.** Bij bewindvoerders uit de eigen omgeving bereiken deze signalen mij niet. Wel bereiken mij signalen dat zorgverleners ook als bewindvoerder zijn aangesteld. Deze constructie is onwenselijk, omdat in deze situatie de zorgverlener dus zijn eigen zorg beoordeelt en zijn eigen declaraties afhandelt.

Juist om kwetsbare budgethouders voor deze situaties te beschermen is in de Wlz **het begrip ‘gewaarborgde hulp’ geïntroduceerd.** Dat betekent dat als een budgethouder zelf niet in staat is om de verantwoordelijkheden – administratief, financieel en zorginhoudelijk – die horen bij het pgb op zich te nemen, en iemand anders neemt dat feitelijk van de budgethouder over, de budgethouder erop moet kunnen rekenen dat zijn zaken goed worden behartigd. De derde moet er dus voor instaan dat de verplichtingen (die formeel gelden en blijven gelden voor de budgethouder) worden nagekomen. **Als een bewindvoerder alleen financieel en administratief verantwoordelijk is en wil zijn, dan is dus onvoldoende sprake van gewaarborgde hulp**<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> <file:///C:/Users/hberghuis/Downloads/beantwoording-kamervragen-over-het-controleren-van-zorgdeclaraties-door-bewindvoerders.pdf>

## Bijlage II - Overzicht voorwaarden pgb per wet

| Wet                              | Voorwaarden om in aanmerking te komen voor het pgb <sup>51</sup>  |
|----------------------------------|---|
| Pgb-Wlz (vanuit zorgkantoor)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt in een budgetplan beschreven welke zorg de budgethouder inkoopt bij welke zorgverleners.</li> <li>• Er wordt een contract afgesloten met deze zorgverleners. Bij ieder zorg-contract hoort ook een beschrijving van de zorg die wordt verleend. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) keurt het pgb-contract goed.</li> <li>• Behandelingen worden niet betaald uit het pgb.</li> <li>• Soms is het verplicht dat iemand het pgb voor de budgethouder beheert (hier wordt later in het onderzoek op ingegaan).</li> </ul> <p>Uit de polissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• U heeft een Bewust-Keuze-gesprek bij het zorgkantoor</li> <li>• De weigeringsgronden zijn op u niet van toepassing</li> </ul> <p>De verstrekker beoordeelt of een pgb-aanvrager bekwaam is. Een aanvrager is niet bekwaam als deze bijvoorbeeld de Nederlandse taal niet beheerst, een GGZ-indicatie heeft, verstandelijk gehandicapt, dementerend of verslaafd is zonder dat er andere personen in de directe omgeving zijn die de aanvrager bij het PGB-beheer kunnen ondersteunen.</p> <p>Het zorgkantoor beoordeelt per budgethouder individueel of de budgethouder bekwaam is om een PGB te voeren. <b>Er zijn echter geen harde eisen om bekwaamheid</b> vast te kunnen stellen.</p> |
| Pgb-Wmo (vanuit gemeente)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er moet duidelijk aangegeven zijn waarom een pgb wenselijk is voor de budgethouder.</li> <li>• De gemeente beoordeelt de kwaliteit van de ingekochte diensten en hulpmiddelen.</li> <li>• Er kunnen extra regels gelden voor de hulp die de budgethouder krijgt van familie, vrienden en kennissen.</li> </ul>   |
| Pgb-Zvw (vanuit zorgverzekeraar) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• De budgethouder schrijft een budgetplan waarin staat welke zorg wordt ingekocht.</li> <li>• Er wordt duidelijk gemotiveerd waarom een pgb wenselijk is.</li> <li>• De zorgverzekeraar bekijkt of een pgb geschikt is en beoordeelt de kwaliteit van ingekochte zorg.</li> <li>• Iedere zorgverzekeraar heeft een eigen reglement voor een pgb. Deze staat beschreven in de polisvoorwaarden van de zorgverzekering. In het reglement staat bijvoorbeeld aan welke criteria de budgethouder moet voldoen voor een pgb.</li> </ul>   |
| Pgb-Jeugdwet (vanuit gemeente)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er moet duidelijk gemotiveerd worden waarom een pgb voor de budgethouder wenselijk is en zorg in natura niet past.</li> <li>• De gemeente beoordeelt de kwaliteit van de ingekochte zorg, diensten, hulpmiddelen en voorzieningen.</li> <li>• Er kunnen extra regels gelden voor de hulp die de budgethouder krijgt van familie, vrienden en kennissen.</li> </ul>   |

<sup>51</sup> <https://www.zorgwijzer.nl/faq/hoe-kom-ik-aanmerking-voor-het-rgb>



## **Bijlage III - Gehanteerde definities bij de enquêtes**

|              |  |
|--------------|--|
| Budgethouder | Degene die zorg ontvangt gefinancierd met een pgb vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz), de Jeugdwet (Jeugdwet), Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) of de Zorgverzekeringswet (Zvw). |
| Verstrekker  | Organisatie die pgb verstrekt, namelijk de zorgverzekeraar, het zorgkantoor of gemeente.   |
| Pgb          | Persoonsgebonden budget zoals bedoeld in de Wet langdurige zorg, Jeugdwet, Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 of Zorgverzekeringswet.   |

### **Wetten**

|          |  |
|----------|--|
| Jeugdwet | Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdhulp. De nieuwe organisatie van de jeugdhulp is vastgelegd in de Jeugdwet. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp en hebben de plicht om jeugdhulp en ondersteuning te bieden. |
| Wlz      | De Wet langdurige zorg (Wlz) regelt zorg voor personen die 24-uurs zorg in de directe nabijheid en/of 24-uurs toezicht nodig hebben (thuis of in een zorginstelling). De Wlz wordt uitgevoerd door de zorgkantoren.  |
| Wmo 2015 | De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 is een wet in het kader van zorg en ondersteuning. De wet heeft als doel om burgers zo goed mogelijk in staat te stellen om deel te nemen aan de samenleving. De Wmo wordt uitgevoerd door gemeenten.                         |
| Zvw      | De Zorgverzekeringswet (Zvw) dekt sinds 2015 onder andere persoonlijke verzorging en verpleging via de wijkverpleegkundige. De zorgverzekeraars zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Zorgverzekeringswet.   |

### **Vertegenwoordigers en/of hulpen**

|               |  |
|---------------|--|
| Curator       | Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging, door de rechter benoemd. De onder curatele gestelde verliest handelingsbekwaamheid en kan dus niet meer zelfstandig rechtshandelingen verrichten. De curator behartigt de vermogensrechtelijke en persoonlijke belangen (denk aan verzorging, verpleging, behandeling of begeleiding) van de onder curatele gestelde. De rechtbank spreekt de curatele uit en stelt een curator(en) aan. |
| Voogd         | Iemand anders dan de ouder(s) die gezag uitoefent over een minderjarig kind.   |
| Bewindvoerder | Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging, door de rechter benoemd. De bewindvoerder behartigt de vermogensrechtelijke/financiële belangen van de budgethouder. Hieronder valt bijvoorbeeld het tekenen van bankoverschrijvingen of het opzeggen van de huurovereenkomst van een aanleunwoning.   |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| Mentor                     | Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging, door de rechter benoemd. De mentor behartigt de belangen van betrokkenen op persoonlijk vlak, door het regelen van en toezien op goede verzorging, verpleging, behandeling en begeleiding voor de budgethouder. De mentor is niet verantwoordelijk voor de financiën van betrokkene.  |
| Persoonlijk gevolmachtigde | Een vorm van wettelijke vertegenwoordiging. Persoon die de budgethouder op diens verzoek via volmacht (voor bepaalde taken) vertegenwoordigt. Hierbij kan gedacht worden aan familieleden, beroepsgroepen, bureaus en overige natuurlijke- en rechtspersonen.   |
| Gewaarborgde hulp          | Een vorm van hulp gericht op de uitvoering van het pgb, geen vertegenwoordiging. Een persoon die gewaarborgde hulp levert, regelt het pgb voor de budgethouder die zorg en ondersteuning nodig heeft via de Wlz. Ook is deze verantwoordelijk voor alle verplichtingen die behoren bij de gewaarborgde hulp, zoals het ondertekenen van formulieren, het voeren van het bewuste-keuze-gesprek en het kiezen van goede zorgverleners. Bij de zorgprofielen of zorgzwaartepakketten indicaties Verpleging en Verzorging 4 – 7 en Verstandelijk Gehandicapt 4 – 8 is verplicht sprake van gewaarborgde hulp. |
| Informele hulp             | Een vorm van hulp, geen vertegenwoordiging. Hulp door personen uit de omgeving waarbij de hulp rechtstreeks voortvloeit uit de sociale relatie. Het kan een partner, eerste- of tweede graad familielid, vriend(in), buur, vrijwilliger of een bekende zijn.  |

## **Bijlage IV – Begeleidende brief enquête budgethouders/vertegenwoordigers**

[PLAATS], [DAG] juni 2017

Betreft: Uitnodiging voor onderzoek regie en vertegenwoordiging bij pgb

Geachte heer/mevrouw,

**Hierbij nodigen wij u uit om deel te nemen aan het onderzoek 'regie en vertegenwoordiging bij pgb'.**

Het is mogelijk (en in sommige gevallen verplicht) dat cliënten met een pgb zich laten vertegenwoordigen. Er bestaan veel verschillende vormen van vertegenwoordiging, zoals ouders van minderjarige kinderen of mentorschap. Q-Consult Zorg voert in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) onderzoek uit naar deze vormen van vertegenwoordiging. Het doel van het onderzoek is om de verschillende vormen van vertegenwoordiging inzichtelijk te maken om de organisatie van zorg te verbeteren. U ontvangt deze brief, omdat u geregistreerd staat als budgethouder of als vertegenwoordiger.

**U kunt meedoen aan dit onderzoek door onze vragenlijst in te vullen.**

Als u een vertegenwoordiger heeft, kunt u de vragenlijst samen invullen met uw vertegenwoordiger of hem/haar de vragenlijst laten invullen. Als u vertegenwoordiger bent kan het zijn dat u meerdere vragenlijsten ontvangt, omdat u meerdere budgethouders vertegenwoordigt. We vragen u om per budgethouder een aparte vragenlijst in te vullen.

**Uw deelname is volledig anoniem.**

De vragenlijst is volledig anoniem. U ontvangt deze via uw [invoegen verstrekker, gemeente/zorgkantoor]. Q-Consult Zorg beschikt niet over uw persoonsgegevens.

Het invullen neemt ongeveer 10 minuten van uw tijd in beslag en kan zowel digitaal als op papier.

Digitaal: U krijgt digitaal minder vragen dan op papier, omdat u geen vragen krijgt die niet voor u van toepassing zijn. Hierdoor kost het invullen minder tijd. Om deze reden heeft digitaal invullen de voorkeur. Wij verzoeken u dit te doen via de volgende link:

<http://www.formdesk.com/qconsult1/pgb>

Op papier: Vult u de vragenlijst toch liever in op papier? Dan kunt u de bijgevoegde vragenlijst invullen en in de bijgevoegde retourenvelop sturen naar Q-Consult Zorg. Hiervoor is geen postzegel nodig.

Wij verzoeken u deze vragenlijst **vóór 29 juli** in te vullen en te retourneren.

De resultaten van het onderzoek worden eind 2017 voorgelegd aan het ministerie van VWS. Daarna zijn de resultaten van het onderzoek ook te vinden op de websites van budgethoudersverenigingen Per Saldo en Naar Keuze.

Heeft u vragen over dit onderzoek of de vragenlijst? Dan kunt u contact opnemen met Nena van Koolwijk van Q-Consult Zorg, via telefoonnummer 06 29 566 431 of via e-mail [nena.van.koolwijk@qconsultzorg.nl](mailto:nena.van.koolwijk@qconsultzorg.nl)

Alvast hartelijk dank voor uw bijdrage!

Met vriendelijke groet,

[ONDERTEKENING VERSTREKKER]

Bijlagen:

- I. Gehanteerde definities binnen dit onderzoek
- II. Vragenlijst
- III. Retourenvelop

## **Bijlage V – Enquête budgethouders/vertegenwoordigers**

### ***Vragenlijst over uw ervaringen met eigen regie en vertegenwoordiging bij het pgb***

Beste deelnemer,

Deze vragenlijst is gericht aan pgb budgethouders en/of hun vertegenwoordiger/hulp.

Wanneer u de mogelijkheid heeft de vragenlijst digitaal in te vullen heeft dit onze voorkeur. U krijgt digitaal minder vragen dan op papier, omdat u geen vragen krijgt die niet voor u van toepassing zijn. Hierdoor kost het invullen minder tijd. Wij verzoeken u dit te doen via de volgende link: <http://www.formdesk.com/qconsult1/pgb>

De vragenlijst bestaat voornamelijk uit meerkeuze vragen. Per vraag kunt u één antwoord geven, tenzij anders is aangegeven. De vragen hebben betrekking op uw pgb en vertegenwoordiging en/of hulp in het jaar 2016. In de bijlage vindt u een toelichting bij veel gebruikte afkortingen en begrippen.

U kunt de ingevulde vragenlijst in de retourenvelop vóór **29 juli 2017** sturen naar Q-Consult Zorg. Hiervoor is geen postzegel nodig.

Voor vragen omtrent dit onderzoek of over de vragenlijst kunt u contact opnemen met Nena van Koolwijk van Q-Consult Zorg, middels telefoonnummer 06 29 566 431 of via e-mail [nena.van.koolwijk@qconsultzorg.nl](mailto:nena.van.koolwijk@qconsultzorg.nl).

Alvast dank voor uw medewerking!

## Algemene vragen over de situatie van de budgethouder

De volgende vragen gaan over de persoon die ondersteuning nodig heeft en deze krijgt via een pgb, oftewel de budgethouder. In de vragen zal het steeds gaan over 'de budgethouder'. Het is ook mogelijk dat de vertegenwoordiger de vragen beantwoordt namens de budgethouder.

1. Wie vult deze vragenlijst in?
  - ☐ De budgethouder
  - ☐ De vertegenwoordiger/ hulp van de budgethouder
  - ☐ De budgethouder en de vertegenwoordiger/hulp vullen de vragenlijst samen in
2. Wat is de leeftijd van de budgethouder?
  - ☐ 0 t/m 17 jaar
  - ☐ 18 t/m 23 jaar
  - ☐ 24 t/m 54 jaar
  - ☐ 55 t/m 74 jaar
  - ☐ 75+ jaar
3. Vanuit welke wet(ten) komt het pgb van de budgethouder?
  - ☐ Wet langdurige zorg (Wlz)
  - ☐ Jeugdwet (Jeugdwet) **(ga naar vraag 5)**
  - ☐ Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) **(ga naar vraag 5)**
  - ☐ Zorgverzekeringswet (Zvw) **(ga naar vraag 5)**
  - ☐ Wmo en Wlz
  - ☐ Weet ik niet **(ga naar vraag 5)**
4. Heeft de budgethouder een Wlz indicatie voor Zorgprofiel/Zorgzwaartepakket Verpleging en Verzorging 4–7 of Verstandelijk Gehandicapt 4–8?
  - ☐ Ja
  - ☐ Nee
  - ☐ Weet ik niet
5. Welk type zorg en/of ondersteuning koopt de budgethouder in middels het pgb?  
*(meerdere antwoorden mogelijk)*
  - ☐ Begeleiding
  - ☐ Behandeling
  - ☐ Beschermd wonen
  - ☐ Dagbesteding
  - ☐ Hulp bij het huishouden
  - ☐ Logeeropvang

- ☐ Persoonlijke verzorging
- ☐ Verpleging
- ☐ Woon- en Ouderinitiatief
- ☐ (wijk)Verpleging
- ☐ Anders, namelijk.....

6. Hoeveel pgb ontvangt de budgethouder ongeveer per jaar? Als de budgethouder pgb ontvangt uit meerdere wetten mogen deze bedragen bij elkaar worden opgeteld. Als u het niet precies weet, vragen we u om een schatting te maken.

- ☐ € 1000 - € 1999
- ☐ € 2000 – € 2999
- ☐ € 3000 – € 3999
- ☐ € 4000 – € 4999
- ☐ € 5000 – € 5999
- ☐ € 6000 – € 6999
- ☐ € 7000 - € 7999
- ☐ € 8000 - € 8999
- ☐ € 9000 – € 9999
- ☐ € 10.000 – € 19.999
- ☐ € 20.000 – € 29.999
- ☐ € 30.000 – € 39.999
- ☐ € 40.000 – € 59.999
- ☐ € 60.000 – € 79.999
- ☐ € 80.000 of meer

7. Beheert de budgethouder het pgb zelf?

- ☐ De budgethouder beheert het pgb helemaal zelf **(ga naar vraag 25)**
- ☐ De budgethouder krijgt ondersteuning van een vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) voor het geheel of een deel van de taken

**De vragen 9 t/m 19 zijn alleen van toepassing indien er sprake is van een vertegenwoordiger en/of hulp. Wanneer hier geen sprake van is, kunt u doorgaan bij vraag 25.**

9. Heeft de budgethouder ondersteuning gekregen van de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) bij het aanvragen van het pgb?

- ☐ Ja, hierbij is één of meerdere van de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) betrokken geweest
- ☐ Nee, hierbij is geen vertegenwoordiger en/of hulp betrokken geweest
- ☐ Weet ik niet

10. Is de verstrekker (zorgkantoor, gemeente of zorgverzekeraar) van het pgb ervan op de hoogte gesteld dat de budgethouder een vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) heeft en wie deze persoon/instantie is?

- ☐ Ja, alle vertegenwoordigers en/of hulpen zijn bekend bij alle verstrekkers
- ☐ Ja, alle vertegenwoordigers en/of hulpen zijn bekend bij een deel van de verstrekkers
- ☐ Eén of meerdere vertegenwoordigers en/of hulpen zijn niet bekend bij een verstrekker
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

11. Welk type vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) heeft de budgethouder? *(meerdere antwoorden mogelijk)*

- ☐ Een **Informele hulp** beheert het pgb van de budgethouder **(ga naar vraag 13)**  
*Partner, eerste- of tweede graad familieleden, vriend(in), buur, vrijwilliger of een bekende*
- ☐ Een **persoonlijk gevolmachtigde** beheert het pgb van de budgethouder **(ga naar vraag 13)**
- ☐ De **ouder/voogd** beheert het pgb van de budgethouder **(ga naar vraag 12)**
- ☐ Een **mentor** beheert het pgb van de budgethouder **(ga naar vraag 13)**
- ☐ Een **bewindvoerder** beheert het pgb van de budgethouder **(ga naar vraag 13)**
- ☐ Een **curator** beheert het pgb van de budgethouder **(ga naar vraag 13)**
- ☐ De budgethouder maakt gebruik van **gewaarborgde hulp** **(ga naar vraag 13)**
- ☐ Weet ik niet **(ga naar vraag 18)**
- ☐ Anders, namelijk..... **(ga naar vraag 13)**

12. Als bij **vraag 11** de optie ouder/voogd is aangevinkt, welk type ouder/voogd heeft de budgethouder dan?

- ☐ Een ouder (wettelijke gezagsdrager)
- ☐ Pleegoudervoogdij
- ☐ Instellingsvoogdij/gesloten jeugdzorg
- ☐ Weet ik niet
- ☐ Anders, namelijk.....

**De vragen bij 13 zijn alleen van toepassing voor de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) die u heeft aangevinkt bij vraag 11.**



| 13. Hoeveel tijd heeft het gekost om een vertegenwoordiger en/of hulp te vinden? U kunt per vertegenwoordiger een vinkje zetten bij hoe lang het duurde.<br>(Meerdere antwoorden mogelijk) | Informele hulp           | Gevolmachtigde           | Ouder/Voogd              | Mentor                   | Bewindvoerder            | Curator                  | Gewaarborgde hulp        |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| De vertegenwoordiger en/of hulp was al bekend voordat het pgb werd aangevraagd   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Minder dan een week  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 1 - 4 weken  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Meer dan 4 weken   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Weet ik niet   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

De vragen bij 14 zijn alleen van toepassing voor de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) die u heeft aangevinkt bij vraag 11.

| 14. Bij welke taken van het pgb-beheer wordt de budgethouder ondersteund? En door wie? U kunt vinkjes zetten bij de pgb taken en uw type hulp/vertegenwoordiging<br>(Meerdere antwoorden mogelijk)<br>Als alle pgb taken worden overgenomen kunnen alle opties worden aangevinkt | Informele hulp           | Gevolmachtigde           | Ouder/Voogd              | Mentor                   | Bewindvoerder            | Curator                  | Gewaarborgde hulp        |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <b>Het vinden van verantwoorde hulp en/of ondersteuning</b><br>Bijvoorbeeld: ervoor zorgen dat het pgb nuttig wordt besteed of dat de zorg van voldoende kwaliteit is.   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>Het inkopen van zorg</b><br>Bijvoorbeeld: het afsluiten van contracten met de zorgverlener(s), het akkoord geven op declaraties   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>Administratieve taken</b><br>Bijvoorbeeld: zicht op geleverde zorg, verzamelen van binnengekomen facturen   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>Financiële taken</b><br>Bijvoorbeeld: financiële verantwoording van het pgb, controleren van facturen   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| <b>Ondersteuning bij het werkgeverschap</b><br>Bijvoorbeeld: inzicht in de regels van de Belastingdienst   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Anders, namelijk:  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

De vragen bij 15 zijn alleen van toepassing voor de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) die u heeft aangevinkt bij vraag 11.

| 15. Wat is de reden dat het pgb van de budgethouder beheerd wordt door een vertegenwoordiger en/of hulp? U kunt per reden aanvinken of hiervan sprake is en voor welk type hulp/vertegenwoordiging dit geldt. | Informele hulp           | Gevolmachtigde           | Ouder/Voogd              | Mentor                   | Bewindvoerder            | Curator                  | Gewaarborgde hulp        |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| De budgethouder is onder de 18 jaar. Er is sprake van een ouder/voogd <b>(ga naar vraag 17)</b>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| De budgethouder heeft er zelf voor gekozen om zich te laten vertegenwoordigen <b>(ga naar vraag 16)</b>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Dit was op verzoek van een bloed-of aanverwante in 1e of 2e graad, echtgenoot, geregistreerd partner of andere levensgezel <b>(ga naar vraag 17)</b>  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Dit is voor de budgethouder verplicht door de rechter (mentor, curator, bewindvoerder) <b>(ga naar vraag 17)</b>  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bij het zorgprofiel van de budgethouder is gewaarborgde hulp verplicht vanuit het zorgkantoor <b>(ga naar vraag 17)</b>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| De budgethouder is niet pgb-vaardig beoordeeld door de gemeente/het zorgkantoor of de verzekeraar, maar valt niet onder een van de andere categorieën <b>(ga naar vraag 17)</b>                               | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

16. Als bij **vraag 15** is ingevuld dat de budgethouder zelf voor een vertegenwoordiger heeft gekozen, wat is hiervoor dan de reden?

- ☐ Omdat de budgethouder dat zelf wilde. De instantie die het pgb verstrekt heeft hier geen rol in gespeeld
- ☐ Omdat de instantie die het pgb heeft verstrekt (gemeente, zorgverzekeraar of zorgkantoor) dit heeft voorgesteld
- ☐ Omdat er al een vertegenwoordiger en/of hulp was voordat de budgethouder in aanmerking kwam voor een pgb
- ☐ Anders, namelijk.....

**De vragen bij 17 zijn alleen van toepassing voor de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) die u heeft aangevinkt bij vraag 11.**

| 17. Wat is de relatie tussen de budgethouder en de vertegenwoordiger en/of hulp? U kunt per relatie aanvinken of hiervan sprake is en voor welk type hulp/vertegenwoordiging dit geldt. | Informele hulp           | Gevolmachtigde           | Ouder/Voogd              | Mentor                   | Bewindvoerder            | Curator                  | Gewaarborgde hulp        |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Familielid  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Vriend of andere persoon uit sociale omgeving   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Zorgverlener/Hulpverlener   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| De budgethouder is met de vertegenwoordiger in contact gekomen via een organisatie/instantie  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Anders, namelijk:   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

18. Is er tussen de budgethouder en de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) overleg over het beheer van het pgb?

- ☐ Ja  
☐ Nee (**ga naar vraag 20**)

19. Hoe vaak vindt overleg plaats tussen de budgethouder en de vertegenwoordiger(s) en/of hulp(en) over het beheer van het pgb?

- ☐ Dagelijks  
☐ Meerdere malen per week  
☐ Wekelijks  
☐ Maandelijks  
☐ Jaarlijks  
☐ Anders, namelijk.....

**De vragen 20 t/m 24 zijn alleen van toepassing indien u zelf vertegenwoordiger bent en/of hulp biedt.**

20. Welk type vertegenwoordiger of hulp bent u?

☐ Een **Informele hulp**

*Partner, eerste- of tweede graad familieleden, vriend(in), buur, vrijwilliger of een bekende*

☐ Een **persoonlijk gevolmachtigde**

☐ De **ouder/voogd**

☐ Een **mentor**

☐ Een **bewindvoerder**

☐ Een **curator**

☐ Ik bied **gewaarborgde hulp**

☐ Anders, namelijk.....

21. Wordt de budgethouder ook vertegenwoordigd door andere vertegenwoordigers en/of hulpen?

☐ Ja

☐ Nee (**ga naar vraag 24**)

22. Vindt er overleg plaats tussen u en de andere vertegenwoordigers en/of hulpen van de budgethouder?

☐ Ja

☐ Nee (**ga naar vraag 24**)

23. Stemt u taken af met de andere vertegenwoordigers en/of hulpen van de budgethouder?

☐ Ja

☐ Nee

**Vraag 24 gaat over u als vertegenwoordiger en staat los van de budgethouder in deze vragenlijst.**

24. Hoeveel budgethouders vertegenwoordigt u in totaal?

## TOT SLOT

25. Heeft u nog overige opmerkingen en/of suggesties?

## VERVOLG

26. Wij willen graag een aantal budgethouders en vertegenwoordigers betrekken bij het vervolg van dit onderzoek. Indien u hieraan wilt bijdragen verzoeken wij u om uw contactgegevens hieronder in te vullen.

Naam : \_\_\_\_\_

Telefoonnummer : \_ \_ \_ \_ \_

E-mailadres : \_\_\_\_\_@\_\_\_\_\_

*Bij veel aanmeldingen kan mogelijk niet iedereen deelnemen aan het vervolg van dit onderzoek.*

**Deze vragenlijst maakt deel uit van een landelijk onderzoek naar vertegenwoordiging bij het pgb voor het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).**

**De resultaten van het volledige onderzoek worden eind 2017 openbaar gemaakt.**

**Hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst!**

U kunt de ingevulde vragenlijst middels de retourenvelop vóór **29 juli 2017** sturen naar Q-Consult Zorg. Hiervoor is geen postzegel nodig.

## Bijlage VI – Betrokkenen bij het onderzoek

### Juridische expertise projectteam

|   |
|---|
| Dr. Mr. E. Pans , Advocaat Kennedy Van der Laan en Senior onderzoeker aan de Vrije Universiteit Amsterdam.                    |
| Dr. Mr. K. Blankman, Universitair docent Privaatrecht bij de Vrije Universiteit en Rechter-plaatsvervanger Rechtbank Utrecht. |

### Deelnemers klankbordgroep

|  |
|--|
| Medewerker Belangenbehartiging en Beleid Per Saldo   |
| Senior beleidsmedewerker Naar Keuze  |
| Beleidsmedewerker Zorgverzekeraars Nederland (ZN)  |
| Beleidsmedewerker Zorgkantoor CZ   |
| Teammanager en (juridisch) adviseur LZ Zorgkantoor VGZ   |
| Beleidsadviseur pgb Sociale Verzekeringsbank (SVB)   |
| Jurist Maatschappelijke Ontwikkeling Gemeente Rotterdam  |
| Senior beleidsmedewerker Wmo Utrecht   |
| Cliëntvertegenwoordiger vanuit KansPlus  |
| Directeur Branchevereniging Professionele Bewindvoerder en Inkomensbeheerders (BPBI)           |
| Directeur Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI)     |
| Beleidsmedewerker Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)                        |
| Zorgverzekeraar De Friesland   |
| Beleidsmedewerker Sociaal Domein Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)                        |
| Bestuurslid Medewerker Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Bewindvoerders (Nbbp)* |
| Professioneel mentor, Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Mentoren (NBPM)*        |

\*agenda-lid

### Deelnemers begeleidingscommissie van het Ministerie van VWS

|  |
|--|
| Directie Langdurige Zorg Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)               |
| Directie Maatschappelijk ondersteuning Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) |
| Directie Jeugd Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)                         |
| Directie Wetgeving en juridische zaken Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) |
| Directie Zorgverzekeringen Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)             |

### Deelnemers verdiepingssessies budgethouders en vertegenwoordigers

|   |
|---|
| Wettelijk vertegenwoordiger Wet langdurige zorg   |
| Wettelijk vertegenwoordiger Wet langdurige zorg, voorzitter familieraad zorgaanbieder, lid van Naar Keuze   |
| Vertegenwoordiger Wet langdurige zorg, Bestuurslid Naar Keuze   |
| Ouder van budgethouder Zorgverzekeringswet en Jeugdwet, commissielid kinderdagverblijf  |
| Vertegenwoordiger Wet langdurige zorg, lid Naar Keuze en secretaris KansPlus  |
| Vertegenwoordiger Wet langdurige zorg en Zorgverzekeringswet, lid gemeenteraad Utrechtse heuvelrug, ambassadeur Per Saldo, oprichter wooninitiatief |

|  |
|--|
| Vertegenwoordiger Wet langdurige zorg ambassadeur Per Saldo, vrijwilliger gehandicaptenzorg  |
| Ouder van budgethouder Jeugdwet, actief voor oudercoöperatie                                 |
| Medewerker Adviesbureau pgb in beweging  |
| Medewerker Adviesbureau pgb in beweging  |
| Medewerker Belangenbehartiging en Beleid Per Saldo   |
| Secretaris Naar Keuze, adviesraad gemeente   |
| Vertegenwoordiger en gewaarborgd hulp Wet Maatschappelijke ondersteuning Wet langdurige zorg |
| Mentor Wet langdurige zorg   |
| Hulp Wet langdurige zorg   |
| Cliëntvertegenwoordiger (via KansPlus)   |
| Curator Wet Langdurige zorg  |
| Gewaarborgde hulp Wet langdurige zorg  |
| Vertegenwoordiger Wet Maatschappelijke ondersteuning   |

### **Deelnemers verdiepingssessie verstrekkers**

|  |
|--|
| Zorginhoudelijk adviseur pgb Wlz en Zvw Zorgverzekeraar de Friesland                   |
| Beleidsadviseur in de Gezondheidszorg Zorgkantoor Eno                                  |
| Beleidsmedewerker Zorgkantoor CZ   |
| Teammanager Kwaliteit Wlz Zilveren Kruis   |
| Klantadviseur Wlz Zorgkantoor Zilveren Kruis   |
| Secretaris Vereniging Wettelijke Vertegenwoordigers (VeWeVe)                           |
| Senior beleidsmedewerker Wmo Gemeente Utrecht  |
| Directeur Mentorschap Nederland  |
| Case Manager PGB Zorgverzekeraar VGZ   |
| Professioneel mentor, Nederlandse Beroepsvereniging voor Professionele Mentoren (NBPM) |
| Beleidsadviseur Gemeente Almere  |
| Beleidsadviseur Gemeente Heusden   |
| Beleidsmedewerker sociaal domein Gemeente Heusden                                      |
| Kwaliteitsmedewerker - Gemeente Rotterdam  |
| Wmo adviseur - Gemeente Rotterdam  |
| Directeur Branchevereniging Professionele Bewindvoerder en Inkomensbeheerders (BPBI)   |
| Beleidsadviseur Gemeente Rotterdam   |
| Procescoördinator pgb Zorgkantoor VGZ  |
| Beleidsadviseur Wmo Gemeente Utrecht   |
| Beleidsmedewerker Nederlandse Zorgautoriteit (Nza)                                     |
| Beleidsadviseur pgb Sociale Verzekeringsbank (SVB)                                     |
| Medewerker Ondersteuning Trekkingsrechten Sociale Verzekeringsbank (SVB)               |

### **Deelnemers interviews experts uit andere sectoren**

|  |
|--|
| Senior Beleidsmedewerker Directie Financiële Markten Ministerie van Financiën  |
| Adviseur Public Affairs bij Adfiz, de branchevereniging van onafhankelijk financieel adviseurs   |
| Onafhankelijk voorzitter van de Vereniging voor Gespecialiseerde Verpleegkundige Kindzorg (VGVK), betrokken bij de ontwikkeling van het MKS. |

**Deelnemers expertsessie juridisch**

|  |
|--|
| Directeur Branchevereniging Professionele Bewindvoerder en Inkomensbeheerders (BPBI) |
| Directeur Mentorschap Nederland  |
| Wetgevingsjurist Ministerie Justitie en Veiligheid (JenV)                            |
| Wetgevingsjurist Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS)               |
| Jurist Sociale Verzekeringsbank (SVB)  |
| Beleidsmedewerker Sociaal Domein Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)              |



## Bijlage VII - Bronvermelding

### Documenten:

- ResearchNed (2016). PGB Cliëntenraadpleging 2016. Uitvoering PGB – Wet langdurige zorg door zorgkantoren (in opdracht van Zorgverzekeraars Nederland).
- PerSaldo (2013). Een solide pgb in de nieuwe Wmo. Aandachtspunten voor een duurzaam pgb-beleid in gemeenten.
- NZa (2015). Vervolgrapport. Thematisch onderzoek aanpak PGB-fraude. Onderzoek naar de effectiviteit van intensiveringsmaatregelen voor de aanpak van PGB-fraude door de zorgkantoren.
- DSW Zorgverzekeraar (2013). Eindrapport project pgb-huisbezoeken naar een toekomstbestendige pgb-regeling.
- Van Bergen, A.M., Van de Maat, J.W. & Hurkmans, M. (2016). Onafhankelijke cliëntondersteuning. Een kwalitatief onderzoek naar de ervaringen van onafhankelijke cliëntondersteuners.
- Post, H. & Van den Bosch, G. (2016). PGB-huisbezoeken. Resultaten onderzoek 2015. Vektis. Zeist.
- Kwast, O. & Mohammad, A.H.A. (2015). Naar een meer fraudebestendig pgb. Een verkenning van de Wlz, de Zvw, de Wmo 2015 en de Jeugdwet. Wetgevingswerken Rotterdam.
- Mentorschap Nederland (2014). Infoblad mentorschap en gemeentelijk Wmo beleid.
- Per Saldo (2013). Een solide pgb in de nieuwe Wmo.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden (2014). Besluit van 29 januari 2014, houdende regels ter waarborging van de kwaliteit van curatoren, bewindvoerders en mentoren (Besluit kwaliteitseisen curatoren, beschermingsbewindvoerders en mentoren)

### Kamerbrieven:

- Ministerie van VWS (2015). Inhoudelijke reactie op verkenning fraudebestendig pgb door bureau Wetgevingswerken.
- Ministerie van VWS (2015). Kamerbrief over aanpak pgb-fraude: terugvorderen, zwarte lijst en rapportage ISZW.
- Ministerie van VWS (2016). Kamerbrief over voortgang portaal, pgb-Wlz en pgb-Zvw.
- Ministerie van VWS (2017). Kamerbrief over oplossing vorderen pgb-schulden bij minderjarigen.
- Kamerbrief over voortgang portaal, pgb Wlz en Zvw (2016)/Vektis (2016).

### Websites:

- <https://www.skipr.nl/actueel/id30107-misbruikgevoelig-pgb-in-huidige-vorm-niet-toekomstvast.html>
- [https://www.svb.nl/int/nl/pgb/regelt\\_u\\_uw\\_zaken\\_zelf/regelt\\_zaken\\_zelf\\_of\\_een\\_vertegenwoordiger/](https://www.svb.nl/int/nl/pgb/regelt_u_uw_zaken_zelf/regelt_zaken_zelf_of_een_vertegenwoordiger/)
- [https://www.zorgvisie.nl/PageFiles/78899/002\\_RBIAdam-download-ZVS10647D01.pdf](https://www.zorgvisie.nl/PageFiles/78899/002_RBIAdam-download-ZVS10647D01.pdf)
- <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CRVB:2017:1123>
- <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034760/2015-06-01>
- <https://www.zorgwijzer.nl/faq/hoe-kom-ik-aanmerking-voor-het-pgb>
- <https://www.enschede.nl/sites/default/files/beleidsregels-pgb-moenjeugdwet--2017-definitief.pdf>
- <https://www.pgb.nl/pgb/jeugdwet/voor-wie/pgb-of-zorg-in-natura/>
- <http://www.simpelwet.nl/art-332-bw-handelingsonbekwaamheid/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/curatele-bewind-en-mentorschap/vraag-en-antwoord/curatele-beschermingsbewind-of-mentorschap-aanvragen>
- <http://maxius.nl/burgerlijk-wetboek-boek-1/boek1/titel16>

- <http://www.nji.nl/nl/Jeugdbescherming/Maatregelen-van-jeugdbescherming/Voogdijmaatregel>
- <http://www.goedvertegenwoordigd.nl/maatregelen/volmacht-en-levenstestament/toelichting-volmachten/>
- <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036014/2017-04-01>
- <https://www.zilverenkruis.nl/zorgkantoor/klanten/veelgestelde-vragen/Paginas/is-een-gewaarborgde-hulp-verplicht.aspx>
- <https://www.cz.nl/zorgkantoor/pgb/ik-wil-een-pgb/gewaarborgde-hulp>
- [http://www.zorgkantoor-zorgenzekerheid.nl/ik\\_wil\\_zorg/persoonsgebonden\\_budget\\_pgb/wie\\_doet\\_wat\\_rond\\_het\\_pgb](http://www.zorgkantoor-zorgenzekerheid.nl/ik_wil_zorg/persoonsgebonden_budget_pgb/wie_doet_wat_rond_het_pgb)
- <https://www.pgb.nl/pgb/wlz/van-aanvraag-tot-toekenning/aanvraag-indienen-bij-het-ciz/gewaarborgde-hulp/>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2015-61912.html>
- <https://naar-keuze.nl/gewaarborgde-hulp>
- <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2816-evaluatie-wet-wijziging-curatele-beschermingsbewind-en-mentorschap.aspx>
- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2016-109388.html>

**Bijlage VIII – Takentabel**

De takentabel staat op de volgende pagina.

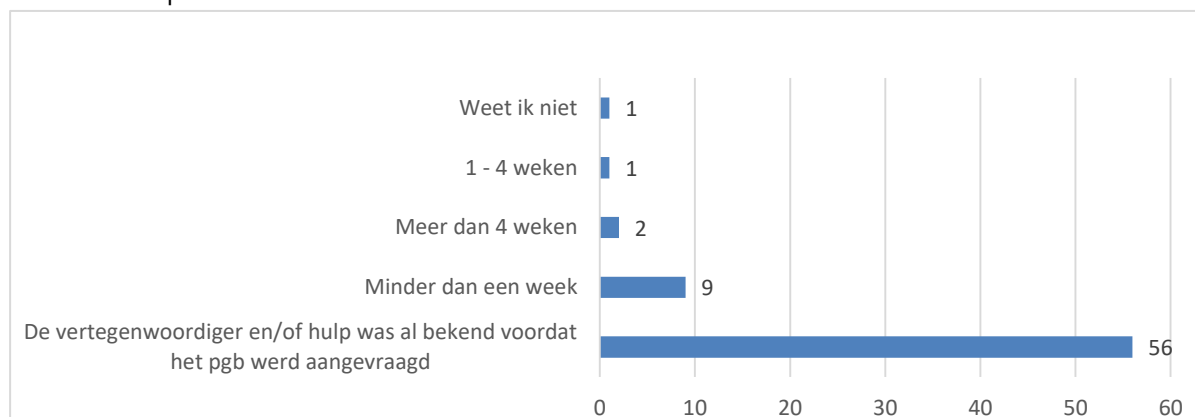
| Taken  | Kennis en vaardigheden   | Activiteiten (o.a.)   | Tijdsbesteding (expert opinion)   |
|--|--|---|---|
| 1. Aanvraagtraject                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kennis van het pgb in de Wmo, JEUGDWET, Wlz en Zvw</li> <li>Kennis van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de budgethouder</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Aanvraag (her)indicatie</li> <li>Motivatíe/Bewust-keuze-gesprek</li> <li>Huisbezoek/Indicatiegesprek</li> <li>Zorgplan en budgetplan</li> </ul>  | Incidenteel: 2 – 3 dagen per keer   |
| 2. Inkopen zorg  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inzicht in zorgvraag</li> <li>Inzicht in kwaliteit van zorg/wat is passende zorg?</li> <li>Kennis van zorgaanbod</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Zoeken zorgverleners</li> <li>Voeren sollicitatiegesprekken</li> <li>Contracteren</li> <li>Opstellen zorgovereenkomsten</li> </ul>   | Incidenteel: 2-3 uur per zorgverlener<br>Structurele coördinatie: 2-4 uur per maand |
| 3. Goed werkgeverschap                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>Kennis van arbeidsrecht</li> <li>Rechten en plichten als werkgever</li> <li>Juridische kennis</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inwerken zorgverleners</li> <li>Salaris onderhandelingen</li> <li>Functioneringsgesprekken</li> <li>Verzuimregistratie en opvolging verzuim</li> <li>Contractbeheer</li> <li>Plannen/roosteren</li> <li>Aansturen, bijsturen en begeleiden van zorgverleners</li> <li>Monitoren/beoordelen van zorgverlening (passende zorg, kwaliteit &amp; veiligheid)</li> <li>Monitoren of doelstellingen zorgplan behaald worden</li> </ul> | 1 dag per maand   |
| 4. Coördinatie zorgverleners, familie en mantelzorgers |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Afstemmingsgesprekken tussen zorgverleners, familie en mantelzorgers</li> </ul>  |   |
| 5. Administratie voeren                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiële vaardigheden: bijhouden budget</li> <li>Administratieve vaardigheden</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Uploaden documenten en facturen naar SVB</li> <li>Betalen van rekeningen (Zvw)</li> <li>Bijhouden (uitputting) budget/budgetcontrole</li> <li>Controleren of zorg is geleverd</li> <li>Controleren facturen</li> </ul>   | 2 dagen per maand (inclusief verantwoording)  |

|                         |   |   |   |
|-------------------------|---|---|---|
| 6. Verantwoording       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzicht in gevolgen van niet naleven wettelijke eisen</li> <li>• Juridische kennis</li> <li>• Inzicht in aansprakelijkheid bij vertegenwoordiging/gewaarborgde hulp</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Huisbezoek</i></li> <li>• <i>Evaluatie</i></li> </ul>               | <i>Zie administratie</i>                      |
| 7. Coördinatie/Algemeen | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Communicatieve aardigheden</li> <li>• Nederlandse taal machtig zijn</li> <li>• Kunnen plannen</li> <li>• ICT-vaardigheden</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Contacten zorgkantoor, gemeenten, verzekeraar en SVB</i></li> </ul> | <i>2 uur per maand (als alles goed loopt)</i> |

## Bijlage IX – Benodigde tijd om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden

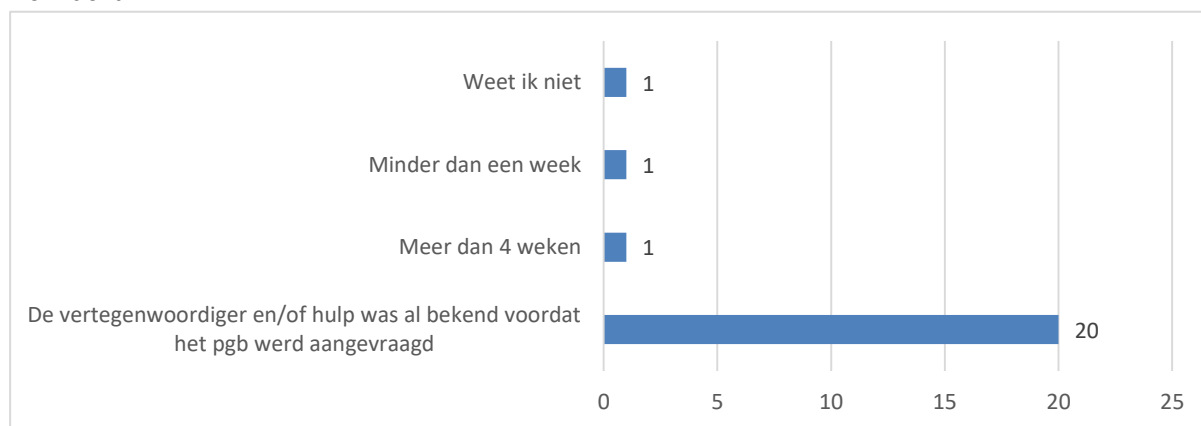
In hoofdstuk 2 is beschreven hoeveel tijd het gemiddeld kost voor een budgethouder om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden. In deze bijlage is hiervan een uitsplitsing naar type hulp/vertegenwoordiging weergegeven. Opvallend is dat er weinig verschillen zichtbaar zijn.

### Informele hulp



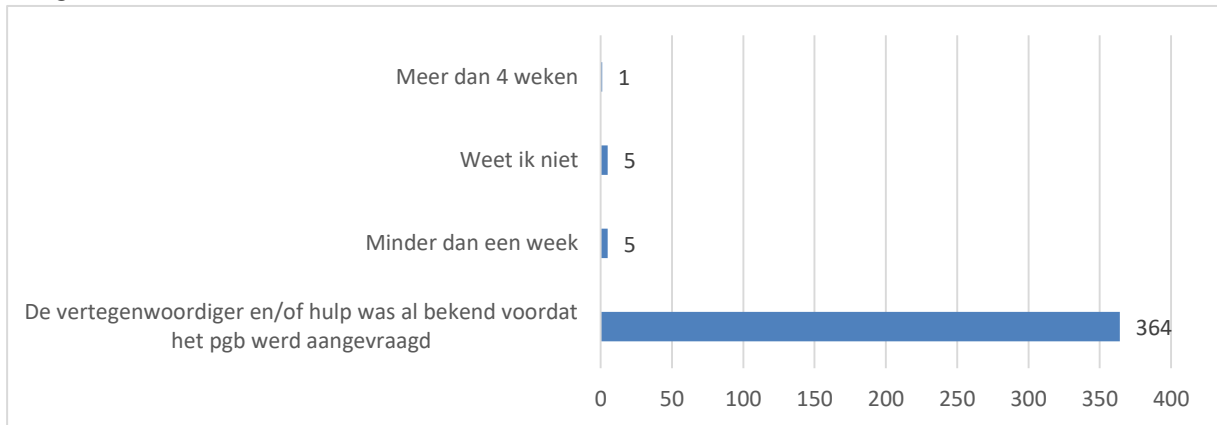
Figuur 1 Tijd voor budgethouder om informele hulp te vinden

### Volmacht



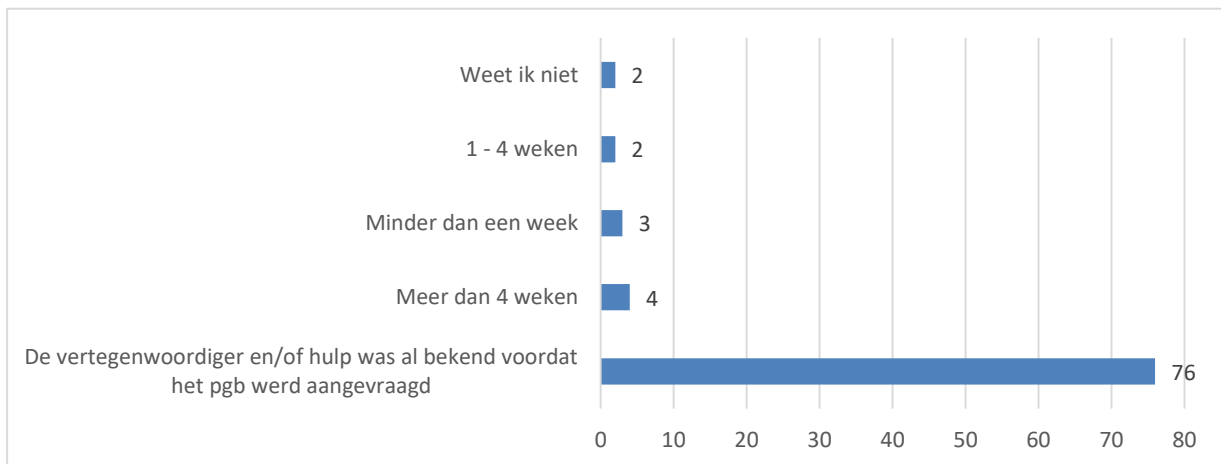
Figuur 2 Tijd voor budgethouder om gevolmachtigde te vinden

### Voogd



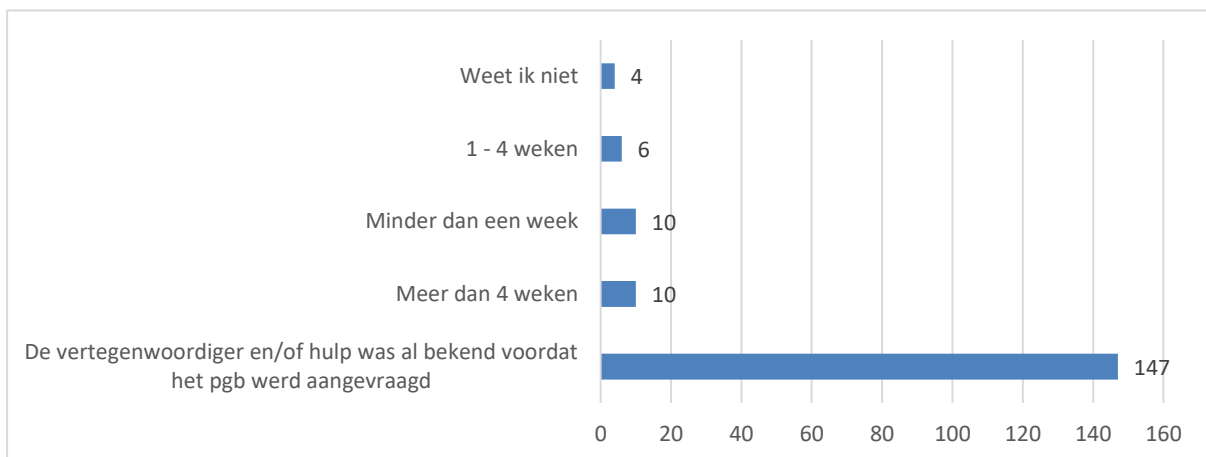
Figuur 3 Tijd voor budgethouder om voogd te vinden

### Mentor



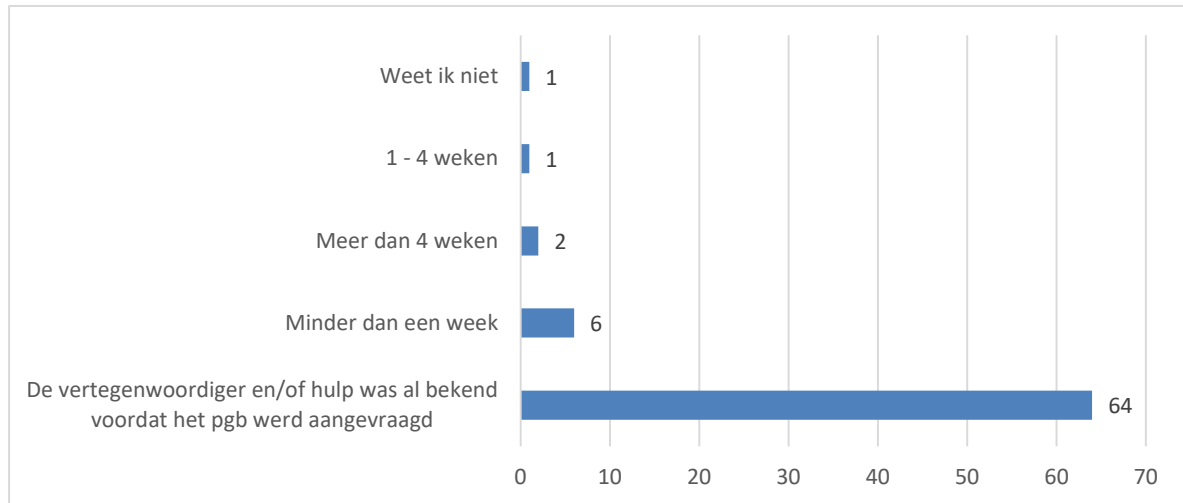
Figuur 4 Tijd voor budgethouder om mentor te vinden

### Bewindvoerder



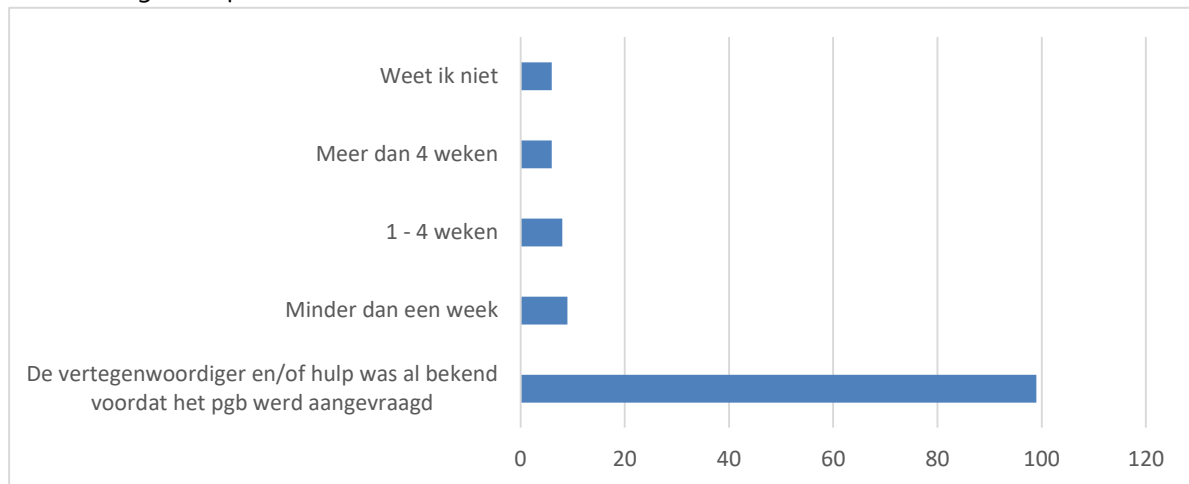
Figuur 5 Tijd voor budgethouder om bewindvoerder te vinden

### Curator



*Figuur 6 Tijd voor budgethouder om curator te vinden*

### Gewaarborgde hulp



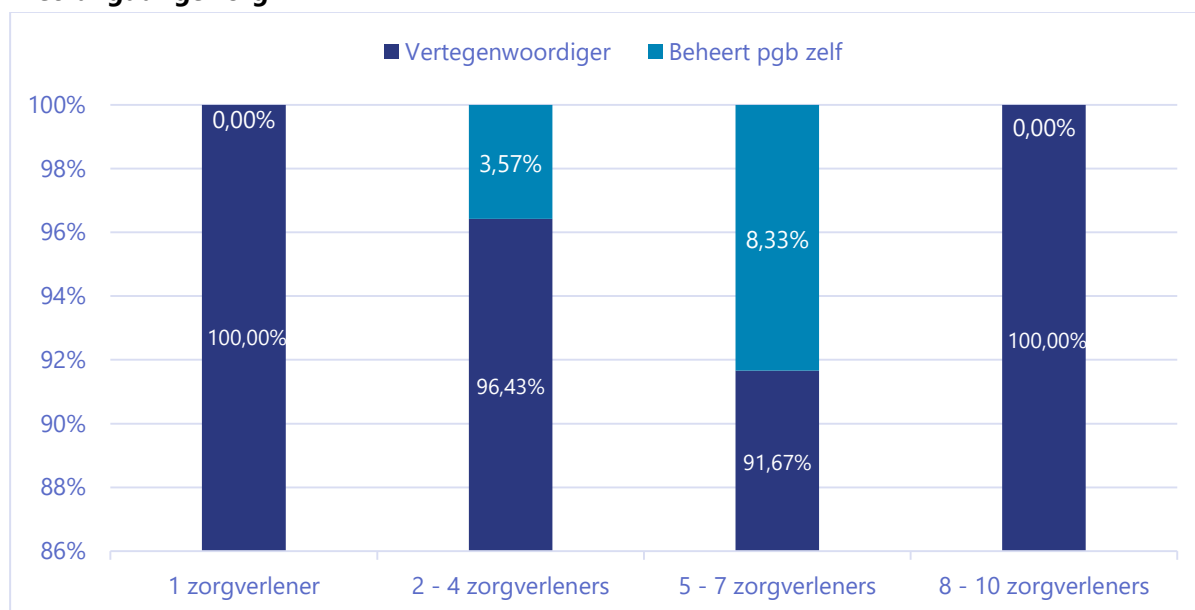
*Figuur 7 Tijd voor budgethouder om gewaarborgde hulp te vinden*



## Bijlage X – Samenhang aantal zorgverleners en de inzet van hulp/vertegenwoordiging

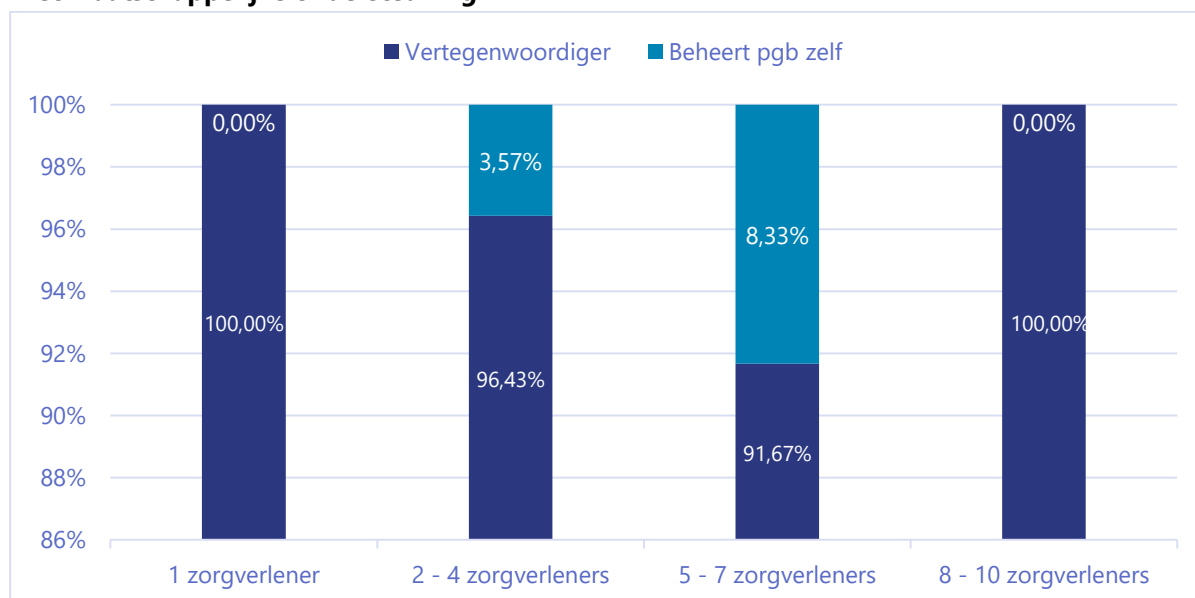
In hoofdstuk 2 is het totaalbeeld geschetst van de samenhang tussen de inzet van gewaarborgde hulp/vertegenwoordiging en het aantal zorgverleners. Omdat hierin verschillen per wet zichtbaar zijn, zijn in deze bijlage de figuren per wettelijk domein weergegeven.

### Wet langdurige zorg



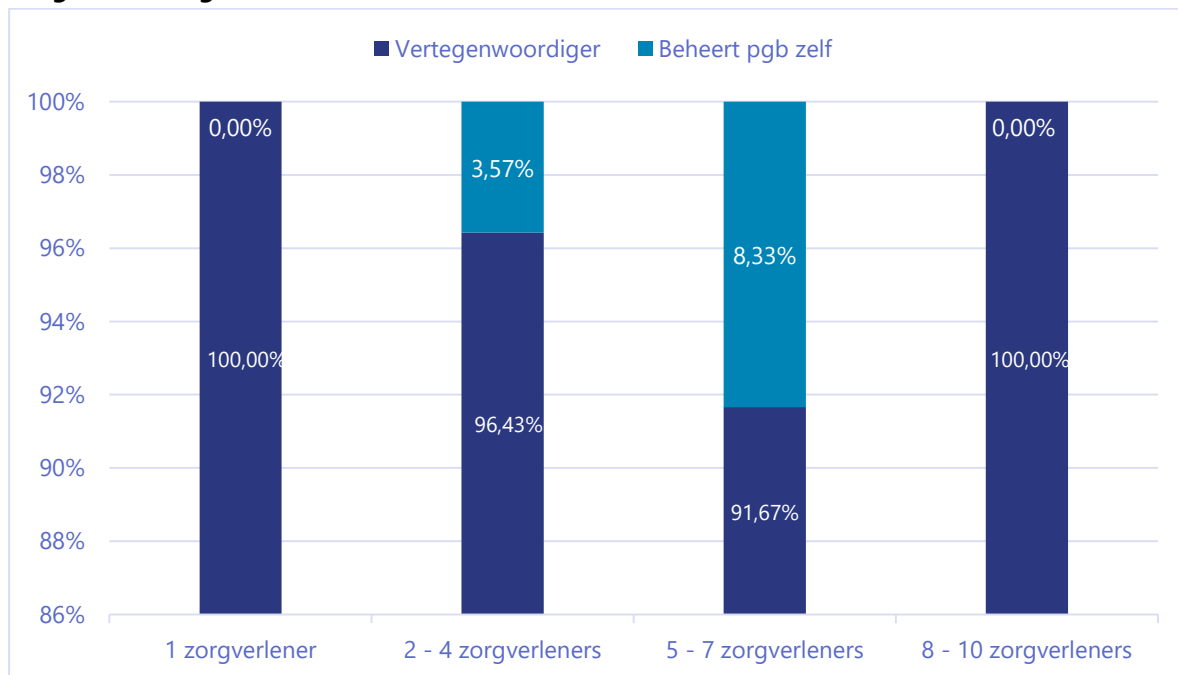
Figuur 1 Samenhang aantal zorgverleners en inzet van hulp of vertegenwoordiging binnen de Wvz

### Wet maatschappelijke ondersteuning



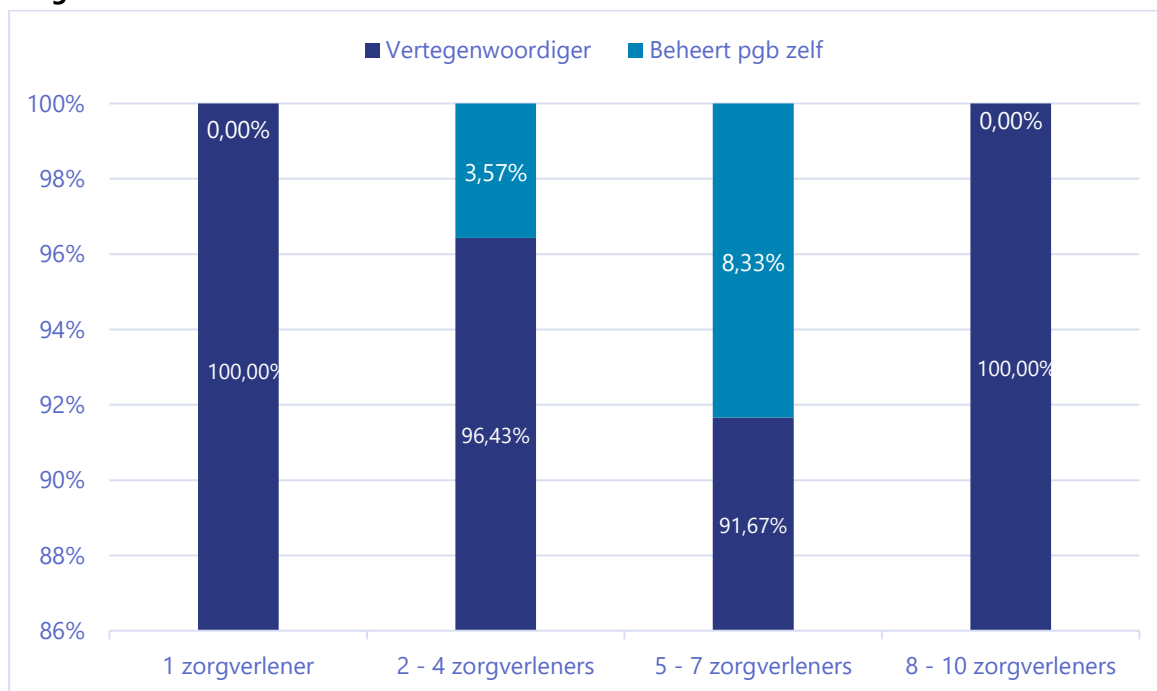
Figuur 2 Samenhang aantal zorgverleners en inzet van hulp of vertegenwoordiging binnen de Wmo

### Zorgverzekeringswet



Figuur 3 Samenhang aantal zorgverleners en inzet van hulp of vertegenwoordiging binnen de Zvw

### Jeugdwet

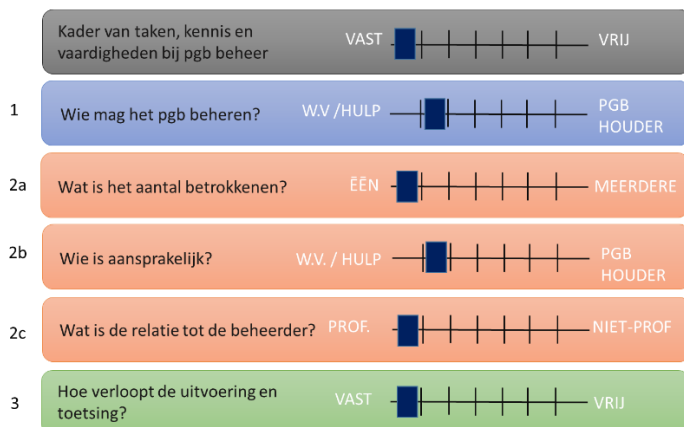


Figuur 4 Samenhang aantal zorgverleners en inzet van hulp of vertegenwoordiging binnen de Jeugdwet

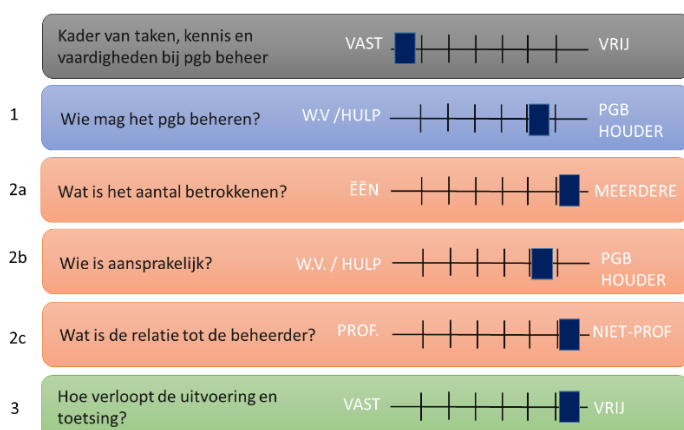
## Bijlage XI – Overzicht scenario's

De drie figuren in deze bijlage geven de scenario weer zoals geschetst in hoofdstuk 5. Een beknopte beschrijving van de scenario's is beschikbaar in A3, als aparte bijlage.

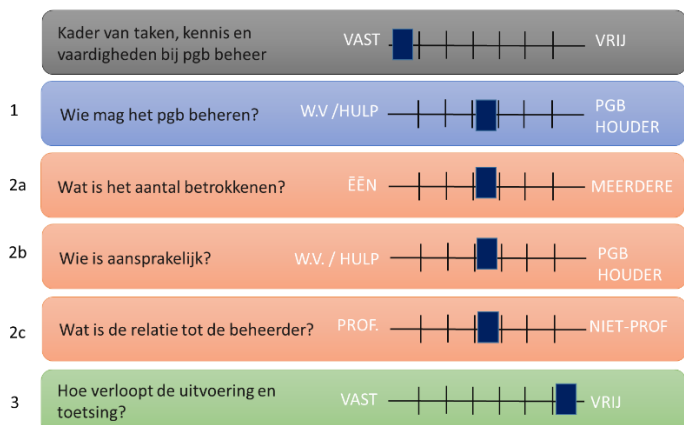
Scenario 1: Maximale bescherming



Scenario 2: Maximaal maatwerk



Scenario 3: Bescherming waar nodig, maatwerk waar kan.



## Bijlage XII - Overzicht onderzoeksvragen

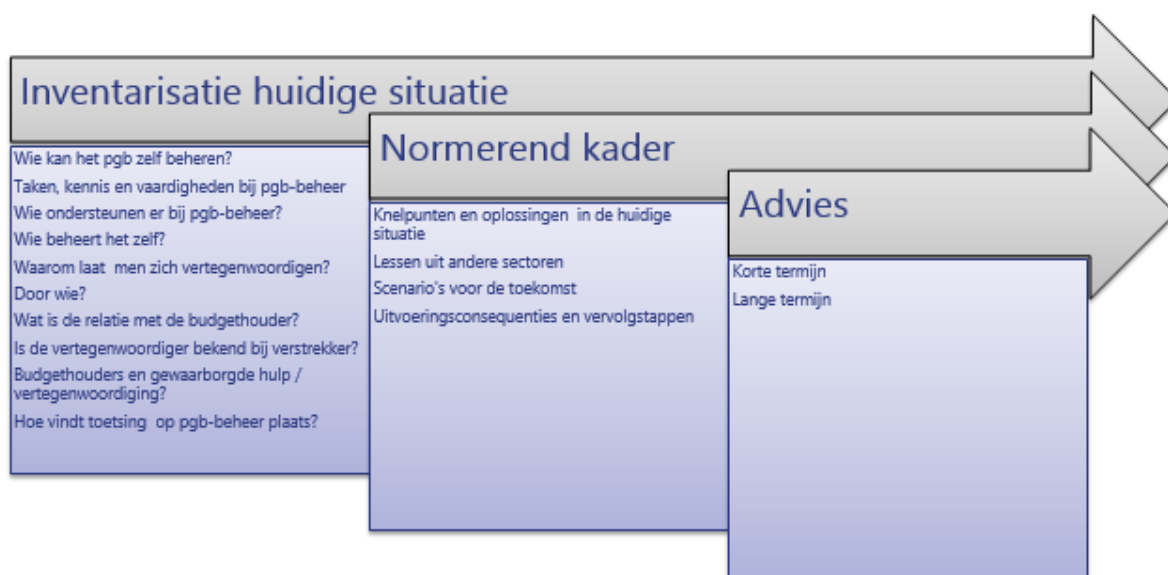
| Onderzoeksvraag   | Opgenomen in paragraaf: |
|---|-------------------------|
| <b>Fase 1: Inventarisatie huidige praktijk en vertegenwoordiging</b>  |                         |
| <i>I - Hoeveel</i>  |                         |
| 1.1 Welk percentage budgethouders beheert het pgb in de praktijk zelf?  | 2.4                     |
| 1.2. Welk percentage budgethouders maakt op dit moment verplicht gebruik van de gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger?  | 2.5                     |
| 1.3. Welk percentage budgethouders maakt op dit moment onverplicht gebruik van de gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger?  | 2.5                     |
| 1.4. Is dit dan op aandragen van de verstrekker of van de budgethouder?   | 2.5                     |
| 1.6. Wat is de onderverdeling in percentage per type vertegenwoordiger ten opzichte van het totaal aantal vertegenwoordigers?   | 2.6                     |
| 1.13. Hoeveel van de huidige gewaarborgde hulpen/vertegenwoordigers, uitgesplitst naar type, vertegenwoordigt nu meer dan 1 budgethouder? En hoeveel budgethouders vertegenwoordigen zij dan gemiddeld?                                     | 2.6                     |
| <i>II - Welk type vertegenwoordiging en welke hulp</i>  |                         |
| Aanvullende vraag: 1.15. Waarom kiezen budgethouders ervoor om een vertegenwoordiger in te zetten   | 2.5                     |
| 1.5. Welk type gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger is er in de praktijk van het beheer van het pgb aanwezig? Is dit een naaste en/of derde persoon? In geval van een naaste en/of derde persoon, wie en hoe zit deze constructie in elkaar? | 2.3/2.6                 |
| 1.7. Is deze persoon betrokken geweest bij de aanvraag voor het pgb en is bij de verstrekker voldoende bekend wie die gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger is?   | 2.8                     |
| 1.12a. Hoeveel tijd kost het een budgethouder gemiddeld om een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger te vinden? Is daarbij verschil zichtbaar per type gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger?   | 2.9                     |
| Aanvullende vraag: 1.12b. Welke knelpunten ervaren budgethouders bij het zoeken naar een geschikte vertegenwoordiger?   | 2.9                     |
| 1.14. Op welke wijze is de gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger betrokken bij de pgb aanvraag?   | 2.2                     |
| 1.10. Bestaat er een samenhang tussen de hoogte van het pgb en het al dan niet hebben van een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger en zo ja, waarin zit deze samenhang dan?  | 2.9                     |
| 1.11. Bestaat er een samenhang tussen de hoeveelheid zorgverleners en het al dan niet hebben van een gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger en zo ja, waarin zit deze samenhang dan?   | 2.9                     |

|  |         |
|--|---------|
| <i>III - Hoe toetsen</i>   |         |
| 1.8. Wordt door de verstrekkers getoetst of de gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger aan de in de regelgeving of in de polissen/het reglement/de gestelde voorwaarden voldoet? Als niet wordt getoetst, wat is daarvoor de reden? Worden er belemmeringen ervaren door de verstrekker om de toets uit te voeren en zo ja, welke? | 2.10    |
| 1.9. Wat is het percentage afwijzingen van de door de budgethouder voorgedragen gewaarborgde hulp/vertegenwoordiger? En als er grote verschillen zijn tussen verstrekkers, hoe zijn die verschillen dan te verklaren?  | 2.10    |
| 1.12c. Welke eisen stellen verstrekkers op dit moment aan gewaarborgde hulpen/vertegenwoordigers (andere eisen naast de geldende regelgeving)? Zoals de aanwezigheid van de gewaarborgde hulp bij het bewust-keuze-gesprek en huisbezoek. Of een afstandscriterium.  | 2.10    |
| <b>Fase 2: Normatief onderzoek en advies toekomstperspectief</b>   |         |
| <i>IV – Eisen aan pgb beheer(der)</i>  |         |
| 2.1. Wat houdt het pgb-beheer in?  | 2.2     |
| 2.2. Wat zijn de verantwoordelijkheden die het pgb-beheer met zich meebrengt?  | 2.2     |
| 2.3. Wat moet je doen als budgethouder?  | 2.2     |
| 2.4. Wat is daarvoor nodig aan kennis en vaardigheden?   | 2.2     |
| <i>V – Knelpunten</i>  |         |
| 2.5. Waar hebben gebruikers moeite mee?  | 2.1     |
| 2.6. Wat zorgt ervoor dat de budgethouder wel of geen eigen regie over het pgb kan voeren?   | 2.1     |
| 2.7. Wie kan dit/voor wie is het pgb-beheer geschikt?  | 2.1/2.4 |
| <i>VI – Oplossingen</i>  |         |
| 2.8. En indien het beheer van het pgb niet geschikt is: a. wie kan en mag dit dan wel doen? Wat maakt dat via deze constructie het pgb wordt beheerd? En waar moet deze constructie aan voldoen/welke constructie willen partijen toestaan?  | 2.6     |
| b. Wat kan en mag de budgethouder dan nog wel/niet zelf?   | 2.6     |
| 2.9. En hoe verhoudt dit zich tot bestaande constructies van vertegenwoordiging conform het BW.  | 2.6     |

## Bijlage XIII - Methodologie en onderzoeksverantwoording

Deze bijlage beschrijft de onderzoeksaanpak. De onderzoeksaanpak bestaat uit drie stappen waarin aansluiting is gezocht bij de drie deelproducten die conform de onderzoeksopdracht moeten worden opgeleverd. Voor de stappen zijn verschillende methoden gehanteerd. Deze zijn beschreven in de volgende paragrafen. Voorafgaand en afsluitend aan elke stap heeft afstemming plaatsgevonden met de klankbordgroep en de begeleidingsgroep.

- Er zijn twee formele werkgroepen gedefinieerd in het kader van het onderzoek: de begeleidingscommissie en de klankbordgroep.
  - De begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van VWS.
  - De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de volgende partijen: Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Zorgverzekeraars Nederland (ZN), zorgkantoren, zorgverzekeraars, gemeenten, Sociale Verzekeringsbank (SVB), Per Saldo, Naar Keuze, Mentorschap Nederland (MN), Branchevereniging voor Professionele Bewindvoerders en Inkomensbeheerders (BPBI) en het ministerie van VWS.



Figuur 1 Onderzoeksaanpak

### Inventarisatie huidige situatie

Het onderzoek gestart met deskresearch. Hierbij is gebruik gemaakt van aangereikte stukken door het ministerie van VWS en een eigen inventarisatie van reeds bestaande onderzoeken.

#### Enquêtes

Om inzicht te krijgen in de huidige situatie zijn twee enquêtes uitgezet:

- *Enquête onder budgethouders/vertegenwoordigers*: Deze enquête is opgezet door Q-Consult Zorg. Het doel van deze enquête is om een inventarisatie van de huidige situatie te maken, en te schetsen hoe vertegenwoordiging en pgb-beheer er onder de respondenten van de enquête uit ziet. Een concept van de enquête is afgestemd met de klankbordgroep en de begeleidingscommissie. Daarnaast is de enquête voor budgethouders getoetst in een pilot. De definitieve enquête is te vinden in Bijlage V – Enquête budgethouders/vertegenwoordigers. De enquête is uitgezet via de websites

van Per Saldo en Naar Keuze en in de nieuwsbrief van Per Saldo. Daarnaast is de enquête uitgezet door gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars. Deze zijn geselecteerd in afstemming met de klankbordgroep en de begeleidingsgroep. Gemeenten en zorgkantoren hebben de enquête tezamen met een begeleidende brief op papier verstuurd (Bijlage IV – Begeleidende brief enquête budgethouders/vertegenwoordigers). Hiervoor hebben zij een aselechte steekproef getrokken. Zorgverzekeraars hebben de enquête met een begeleidend schrijven, na telefonisch contact, per email verzonden. De enquête heeft open gestaan van 22 juni 2017 tot en met 1 augustus 2017. De enquêtes konden anoniem worden ingevuld en uitkomsten zijn niet daarmee niet herleidbaar naar individuen. Het achterlaten van contactgegevens was optioneel.

- *Enquête onder verstrekkers:* Een deel van de meewerkende gemeenten, zorgkantoren en verzekeraars heeft ook de verstrekkersenquête ingevuld. Het doel van deze enquête is tweeledig. Ten eerste geeft deze informatie over de huidige vertegenwoordiging. Ten tweede dient deze enquête als validatie van de budgethouders-enquête.

#### *Beschrijving respons enquêtes budgethouders en vertegenwoordigers/hulp*

De enquête onder budgethouders en vertegenwoordigers is 1015 keer ingevuld, waarvan 925 ingevulde enquêtes bruikbaar waren voor verdere analyse. 89% van deze enquêtes is digitaal ingevuld, de rest op papier. Daarnaast heeft 17% van budgethouders de enquête zelf ingevuld. In 75% van de gevallen is dit gedaan door de vertegenwoordiger of hulp en 8% van de enquêtes zijn samen ingevuld.

Figuur 2 geeft de verdeling van deze respondenten weer over de verschillende wetten en omvang van de totale populatie budgethouders zoals aangeleverd door het ministerie van VWS. Hierbij is te zien dat het grootste gedeelte van de respondenten het pgb ontvangt vanuit de Wlz. Van de 160 respondenten waarbij de budgethouder het pgb ontvangt vanuit de Wmo, gaat dit voor 98 respondenten om beschermd wonen.

| Wet             | Populatie      | Aantal     | % van populatie |
|-----------------|----------------|------------|-----------------|
| <b>Wlz</b>      | 38.633         | 567        | 1,5%            |
| <b>Wmo</b>      | 61.749         | 160        | 0,3%            |
| <b>Zvw</b>      | 16.900         | 100        | 0,6%            |
| <b>Jeugdwet</b> | 17.439         | 98         | 0,6%            |
| <b>Totaal</b>   | <b>134.721</b> | <b>925</b> | <b>3%</b>       |

*Figuur 2 Verdeling over verschillende wetten van respondenten*

Resultaten voor de Wlz en voor de wetten tezamen zijn statistisch representatief met een betrouwbaarheidsinterval van 95%. Omdat het aantal ingevulde enquêtes in de Wmo, de Jeugdwet en de Zvw achterblijven bij de Wlz moeten deze met meer slag om de arm worden geïnterpreteerd. Om deze reden wordt er in dit onderzoek voor deze domeinen gesproken over 'een beeld', en niet over representatief beeld wat te generaliseren is naar de gehele populatie. Voorzichtigheid bij interpreteren van enquêtes is sowieso op zijn plaats. Reden is dat het om kwetsbare groepen mensen gaat waarvan aannemelijk is dat zij moeite kunnen hebben met het correct invullen van (complexe) enquêtes en het interpreteren van ingewikkelde (juridische) termen. Ook zijn bepaalde groepen cliënten en vertegenwoordigers, die bovendien moeilijk te bereiken zijn en die daardoor niet gerepresenteerd worden in deze enquête.

### *Beschrijving respons enquêtes verstrekkers*

De enquête die is uitgezet onder verstrekkers is ingevuld door in totaal zes gemeenten (waaronder twee G4 gemeenten, twee G32 gemeenten en twee kleine gemeenten). Hiervan hebben vijf gemeenten de enquête ingevuld voor zowel Wmo als Jeugd, één gemeente enkel voor de Jeugdwet en één gemeente enkel voor de Wmo. De verstrekkers-enquête is tevens ingevuld door drie zorgverzekeraars voor de Zvw en zeven zorgkantoren voor de Wlz. De verstrekkers-enquête is niet door alle verstrekkers volledig ingevuld. Tijdsdruk en moeilijkheden om de gevraagde informatie inzichtelijk te maken heeft hierbij mogelijk een rol gespeeld. De resultaten van de verstrekkers-enquête zijn waar mogelijk gebruikt ter verificatie van de resultaten van de budgethouders-enquête.

### *Verificatie, analyse en tussenrapport*

Per onderzoeksvraag zijn de resultaten geanalyseerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de verschillende wetten. De resultaten zijn teruggekoppeld aan en besproken met de klankbordgroep middels een duidingssessie. Vervolgens is een tussenrapportage opgesteld. Deze rapportage is ter besluitvorming voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

## **Normerend kader**

### *Verdiepingssessies*

Er zijn vier verdiepingssessies georganiseerd: twee voor verstrekkers en twee voor budgethouders en vertegenwoordigers. Deelnemers aan de sessies zijn geselecteerd op basis van de enquêtes uit stap 1, in overleg met de klankbordgroep en de begeleidingsgroep. Tijdens de verdiepingssessies is stil gestaan bij de huidige gang van zaken bij het beheer van het pgb: "Waar lopen de deelnemers tegenaan bij pgb-beheer? Wat gaat goed en wat kan beter?" Op basis hiervan zijn knelpunten en oplossingen geformuleerd.

Aan de verdiepingssessies voor verstrekkers namen deel: twee deelnemers van een kleine gemeente, twee deelnemers van G4 gemeenten en een vertegenwoordiger uit een G32 gemeente, verschillende zorgkantoren, zorgverzekeraars en verschillende beroeps- en brancheverenigingen. Aan de twee verdiepingssessies voor budgethouders en vertegenwoordigers hebben 21 vertegenwoordigers deelgenomen. In de bijlage is een overzicht van de deelnemers opgenomen (Bijlage VI – Betrokkenen bij het onderzoek).

### *Verificatie, analyse en tussenrapport*

Na verzameling van de data zijn de voorlopige resultaten uit beide enquêtes besproken in de verdiepingssessies uit stap 2 en gedeeld met de klankbordgroep en begeleidingscommissie. Hiermee is betekenis gegeven aan de uitkomsten en zijn suggesties gedaan voor de analyse. Vervolgens zijn de resultaten geanalyseerd en geverifieerd. Per onderzoeksvraag zijn de resultaten geanalyseerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de verschillende wetten. De resultaten zijn teruggekoppeld aan en besproken met de klankbordgroep. Vervolgens is een tussenrapportage opgesteld. Deze rapportage is ter besluitvorming voorgelegd aan de begeleidingscommissie.

### *Tussenrapportage*

De knelpunten en oplossingen vanuit de sessies zijn besproken in de klankbordgroep en vastgelegd in de tussenrapportage. De tussenrapportage is ter besluitvorming voorgelegd aan de begeleidingscommissie.



## **Advies**

### *Voorbereiding en uitvoering expertgroepen.*

Er zijn een tweetal expertgroepen georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomsten is stil gestaan bij de drie scenario's welke in het kader van dit onderzoek zijn opgesteld.

### *Gegevensanalyse en verificatie*

De uitspraken uit de expertgroepen zijn geanalyseerd en met elkaar vergeleken. Op basis van de twee expertgroepen is besloten om de juridische aspecten van het onderzoek steviger in te bedden. Om deze reden hebben juristen van het ministerie van VWS en V&J de rapportage tegengelegd en voorzien van adviezen. Vervolgens is het rapport gelezen door dhr. Mr. Blankman van de Vrije Universiteit Amsterdam. Ook de klankbordgroep heeft de rapportage van extra feedback kunnen voorzien. Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat niet alle opmerkingen van de individuele klankbordgroepleden zijn meegenomen in de rapportage. In sommige gevallen waren deze onverenigbaar met elkaar, of vielen opmerkingen buiten de scope van het onderzoek. Deze opmerkingen zijn wel procesmatig geadresseerd aan het ministerie van VWS als zijnde opdrachtgever van dit onderzoek.

### *Opstellen eindrapportage en afstemming begeleidingscommissie*

Deze laatste onderzoekstap liep synchroon aan de stap *Gegevensanalyse en verificatie*. Doel van deze stap is om de uitkomsten van het onderzoek voor te leggen aan en af te stemmen met de begeleidingscommissie en de eindrapportage waarin alle onderzoeksvragen, zoals opgenomen in het inleidende hoofdstuk van deze rapportage, beantwoord worden op te stellen. De input van de begeleidingscommissie is waar mogelijk opgenomen in de eindrapportage en juridisch geverifieerd.

**Bijlage XIV - Infographic**

De infographic is in verband met opmaak opgeleverd als aparte bijlage bij deze rapportage.